

제주 섬 발전모형

1997. 11. 28

제주 발전연구원

〈 목 차 〉

제1부 : 섬 발전철학의 탐구	1
제1장: 서론: 제주섬 발전모형의 정립과 맥락	1
1. 연구목적 : 왜 제주섬 발전철학과 모델이 정립해야 하는가?	1
2. 제주섬 발전철학과 모델 탐구의 연구방법과 내용구성	14
제2장 寬容性 哲學의 文明史的 흐름과 섬의 寬容性	29
1. 寬容性 哲學의 文明史的 흐름	29
2. 섬의 寬容性的 概念과 論理 : 海洋地域(섬)의 寬容性	33
제2부 제주섬의 관용성모형 탐구	41
제3장: 역사정립의 관용성 모형: 제주항쟁과 광주항쟁과 그리고 섬들의 만남	41
1. 제주정신 원형복구로서의 4.3 진상규명	41
2. 제주항쟁의 정치·경제·사회적 상황	41
3. 제주항쟁과 수난	45
4. 4.3과 5.18의 만남	47
5. 역사에서 찾아야 할 寬容性	50
제4장 : 발전정책의 관용성 모형	52
1. 서 론	52
2. 정책분석의 틀 : 정책의 정치사회적 맥락	55
3. 정책분석과 제주와 육지간의 관용성 양상	57

제5장 : 섬 문화의 관용성 모형 : 공동체문화의 관용성 논리	67
1. 서론	67
2. 삶과 문화의 미시적 분석틀의 모색	68
3. 문화의 거시적 준거틀의 모색	72
4. 제주문화의 형성적 의미	75
제6장 : 사회의 관용성모형 : 시민참여와 민관의 공동라더쉽	76
1. 1987년 6월의 축제와 1997년 6월의 고민	76
2. 시민참여를 해석하는 寬容性의 논리와 실제	78
4. 비정부조직의 형태와 평가기준	81
제7장 : 섬환경보전 모형 : 섬생태주의의 관용성 논리	86
1. 서론	86
2. 問題의 提起	86
3. 開發과 保存에 관한 패러다임의 生成過程	88
4. 開發과 保存의 패러다임에 대한 사례분석: 제주도의 행정정책 사례	98
5. 開發과 保存을 위한 패러다임의 轉換과 實踐命題	106
6. 맺는말	114
제 3 부 섬발전모형의 보편성 탐구 : 제주와 세계의	
섬지역의 사례와의 비교론적 성찰	117
제8장 : 제주섬과 세계 섬사례의 현상학적 비교	117
1. 서론	117
2. 섬발전모형의 탐구 : 섬발전의 10가지 과제와 제주의 현재상황	117
제9장 : 하와이섬의 현재적 상황과 과제 : 짐 손 씨의 견해	132
1. 서론	132

2. 하와이의 현재적 상황과 과제	132
제10장 : 벤쿠버	162
제11장 : 오키나와 섬의 현재적 상황과 과제	165
1. 오키나와 섬의 현재적 상황	165
제4부 : 섬의 통치학으로서 관용성모델	183
1. 섬과 섬의 연대로서의 민관의 공동리더쉽	183
II. 역사 속의 공동체와 현대적 과제	184
1. 한국공동체의 뿌리	184
2. 역사 속의 공동체적 대안들의 업적	185
3. 섬지역의 실용주의 행정(Administration of Island Pragmatism)의 공동체적 대안	190
4. 작은 섬지역이 시사하는 대안적 의미	195
5. 공동체적 대안의 구조모색	198
III. 결론 : 제주도의 적용	202
1. 해양관용성의 생존전략	202
2. 21세기를 준비하는 비준	204
부록 1	208
부록 2	218
부록 3	249
부록 4	256

제1부 : 섬 발전철학의 탐구

제1장: 서론: 제주섬 발전모형의 정립과 맥락

1. 연구목적 : 왜 제주섬 발전철학과 모델을 정립해야 하는가?

가. 제주섬 발전철학과 모델의 총체적 맥락 탐구 : 지역적·역사적·정치역학적·세계화 맥락의 총체성 탐구

1) 제주형 발전모델의 지역적 합의점: 民官의 ‘지방자치 자력성숙론’

이 글은 제주형 발전철학과 모델을 제시하려는 데 그 목적을 두고 있다. 대강을 말하면 (1) 제주형 발전철학은 1997년 <어제, 여기>와 <지금, 여기>의 삶과 상황을 엄정하게 진단하면서 그에 맞는 생존전략(Survival Strategy)을 찾아 나가는 상식논리를 제시하는 것이며 (2) 제주형 발전철학은 1997년 <지금, 여기>의 생존을 존중하면서 <내일, 여기>의 삶과 전망을 만들어가는 비전창출의 전략(Vision-Making Strategy)을 제시하고자 한다. (3) 필자는 여기의 어제와 오늘 그리고 내일을 있는 제주형 발전철학을 “섬은 해양문명의 주체로서 섬에 맞는 생존과 비전의 논리와 체계를 갖는다는 일상적 의미의 섬철학(Island Philosophy)”으로 이론화시킨다. (4) 이러한 섬철학의 뿌리를 이루는 것으로서 섬 사람이 갖는 “자기의 좋은 것을 키우고 지키면서 남의 좋은 것을 받아들이며 남의 잘못된 것을 문명화된 방향으로 나가게끔 끈질기게 노력하는 섬 사람들의 정신체계로서 섬의 自尊的 寬容性(Island’ Tolerance)”을 제시하며, 이러한 철학이 각 분야에서 관용성 모델로 성숙시켜 실천해 나갈 수 있는 전략을 제시해 보고자 한다. (5) 앞의 네가지가 제주의 어제와 오늘 그리고 내일을 있는 섬철학의 논리와 전략의 내용인데, 이것이 외국 섬들이 갖고 있는 철학과 연관되는지 그리고 그 타당성이 인정될 수 있는지를 외국학자들의 견해와 외국섬들의 사례연구 속에서 찾아보는 것이다.

우선 필자가 이러한 섬철학과 관용성 모델을 제시하게된 동기부터 말하고자 한다. 필자는 기존체제에 대한 저항하는 운동과 과 기존의 이론적인 것에 도전하는 연구를

통하여 제주도의 발전철학을 제시해왔다. 80년대 후반 4.3에 대한 운동과 연구, 4.3 해법의 대안제시, 송악산 군사기지 반대운동 속에서 평화지역(Peace Zone)으로의 선포와 유엔기구의 유치 등 외교도시로서의 목표정립을, 90년 시범자치구역으로의 선포와 4개시로의 지역개편 등을 제시해 왔고, 94년 이러한 체계를 관용성의 전략으로 일단계 이론화시켜 제시했기 때문에 제주도에 관한 연구와 대안제시가 더 이상 필요치 않을 것으로 판단되었다. 필자는 이러한 생각에서 95년부터 나의 이론화와 논리를 외국의 이론과 비교하고 또한 외국의 섬들은 어떻게 대응하는가 하는 방향으로 관심이 전환되어 세계의 이론과 외국의 섬에 대한 여행과 외국의 연구성향 그리고 세계화의 물결에 대응해야만 하는 제주의 상황에 대한 관심이 어우러져 있음을 확인하게 된다. 필자가 이론적인 방향에서 섬의 철학의 정립을 고민할 때 제주도 역시 지사를 중심으로 섬의 자존과 특성화의 프로그램을 추진하고 있었고, 그것은 97년 시범자치지역으로의 방향정립을 모색하는 취임 2주년 기자회견, 컨벤션센터의 건립 추진, 섬관광정책 포럼(Inter·Tourism Policy Forum), 타이페이와 제주의 교류합의서 교환, 1998년의 세계섬문화축제, 제주대학교와 제주도의 공동리더쉽의 모색에 의한 지역정책의 방향 모색 등이 진행되고 있었다. 바로 이 시점에서 필자는 이러한 제주의 발전정책의 모델을 관용성 모델로 명명하면서 섬이 섬답게 살면서 해양문명의 중심으로 서게 할 섬철학의 정립을 시도하게 된다.

우선 이러한 섬철학과 섬에 맞는 관용성모델을 제시하게된 지방적 맥락부터 논의를 시작해 보자. 지방적 맥락이 정책적 합의를 보면서 섬정책의 에이젠다로 발전하게 되는 것은 의미있는 民의 요구를 官이 수용함으로써 民관이 동의할 때 시작된다고 볼 수 있다. 이러한 섬철학과 관용성 모델을 정립해나가는 정책화과정에서 나타나는 제주도적 맥락의 의미를 검토해 보고자 한다.

1991년 11월 20일 탐동의 제2차 특별법 제정반대 도민 집회에서 필자는 범도민회의 대표로서 다음과 같은 [제주도의 미래에 대한 범도민회의 입장]이라는 제목의 대회사를 발표한다(제민일보;1991.11.21.).

[제주도개발의 방향은 홍콩이나 하와이와 같은 '이식형 개발'이 아니라 제주의 참모습을 보존시키는 '제주형개발'이어야 한다.]

필자는 그 후 제주형의 개발의 근본을 '제주인이 주체가 되어 제주의 역사와 자연과 문화의 독특성을 존중하는 그래서 작은 것이 아름답다는 철학'을 지향하는 것이라

고 규정하는데, 이후 이것은 관용성의 전략으로 발전한다.

1995년 제주도민의 자존을 내걸었던 신구범 지사 1997.7.1. 취임 2주년 기자회견에서 다음과 같은 내용을 발표한다(제민일보; 1997. 7. 2.).

[21세기의 제주비존을 실현하기 위한 법적·제도적 장치를 확보하겠습니다. 현재 시행중인 제주도개발특별법은 중앙정부의 관점에서 제주개발을 위한 개발연대의 개발촉진법 체계와 내용을 담고 있으며, 2001년까지 한시법이기 때문에 제주도 개발특별법의 전면개정을 추진하여 세계화·지방화에 시대에 걸맞는 지역종합발전 및 지원법의 내용으로 전환될 수 있도록 하겠습니다]

신지사의 위와 같은 인식과 문제제기는 중앙적 관점에서 지방관점으로의 사고전환과 이에 걸맞는 지방정부로서의 지위확보를 위한 점진적인 구상을 표방한 것으로 생각된다.

1997년의 시간 속에서 民의 주장이 官의 정책논리로 수렴되고 발전하게 된 이유는 무엇일까 하고 생각해 본다.

첫째 두가지 사실은 지방자치가 전혀 이루어지지 않고 중앙정부의 관점에서의 통치만이 있었던 1991년의 도민들의 주장이 6년이 지난 지금 도민들이 갈구하는 정책방향의 한 흐름을 지향했었다는 의미를 시사한다.

둘째 앞의 사실은 지방자치가 실시된지 2년을 경험한 지금 지방자치단체 스스로가 중앙적 관점 속에서 지방자치의 실현은 불가능하다는 자기 고백서이기도 하다. 따라서 이러한 현재의 상황을 극복하고 지방적 관점을 가져야한다는 논리가 2년의 지방자치 경험에서 절실하게 느꼈고 도민들과 실질적인 공감대를 형성할 수 밖에 없다는 점이다. 이러한 맥락에서 지방 스스로 지방자치의 방향과 체계를 잡아나아가야 한다는 인식과 합의가 民官 모두가 공유해나가는 단계에 진입했다는 의미의 '지방자치 자력성숙론'의 논리가 형성되고 있음을 의미하는 것으로 해석하고 싶다.

2) 제주섬 발전모델의 역사적 맥락 : 해양문명의 재인식

1997년 세계화시대를 맞는 제주섬이 '지방자치 자력성숙론'을 제기한 또 하나의 의미는 해양문명의 재인식과 연관되어 있다는 점이다. 세계가 아주 가까워져버린 세

계화의 시대에 제주 섬사람에게는 지방자치란 잃어버린 이어도의 신화를 현실화시키려는 대장정의 출발일 수밖에 없을뿐더러, 넓은 해양의 새로운 1000년으로 나아가는 나침판을 스스로 찾는 일이라는 역사의 재인식이라고 볼 수 있다. 고산리 유적을 통해 제주도에 사람이 정착한 시기가 1만 2000년 전에서 7000년 전이라는 점이 밝혀진 점을 볼 때 제주에는 이미 7000년 이전부터 사람이 살아왔으며, 그 유적이 반도와 대륙과 일본열도와의 유사성에 비추어 제주도가 대륙과 반도 그리고 일본 열도를 연결시키는 역할을 수행하여왔다는 사실이 확인된다. 또한 탐라국시대에 오끼나와 등과 교역이 활발했다는 사실에 비추어 볼 때, 탐라국이 고려에 복속되기 이전에 당당한 나라로서의 위치를 점하였다고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 탐라국 1000년은 해양문명의 한 축을 지켰던 영광이 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 그러나 제주도가 고려에 복속되어 하나의 군으로 편입되면서 하나의 변방으로서의 위치로 전락하는 고난의 시기로 접어든다. 이러한 고난의 시기에도 제주섬이 자기의 역사적 정체성을 지키려는 노력은 여러 가지로 나타난다. 중앙정부에의 빈번한 저항, 몽고지배시대에 삼별초 저항, 1901년의 민중저항운동, 1932년의 해녀항쟁, 1948년의 제주항쟁 등이 이러한 것을 말해주는 대표적인 역사적 사례들이다. 그래서 그레고리 헨더슨은 소용돌이의 정치학이란 저서에서 제주도가 다른 지방과는 달리 독특한 방언과 정치적으로나 사회적으로 독자성을 갖추는 자치적인 지역으로 관찰하면서 한국지방자치의 두가지 지역적 근거로 제시했다는 점 또한 이를 반증하는 것이라 하겠다.(Gregory Henderson, 1978 : 16).

지나간 1000년을 되돌아보아도 고려왕조, 조선왕조, 일제시대, 미군정시대, 해방의 긴 세월을 중앙집권의 구조와 폐해를 느끼며 살아왔던 제주도민에게 진정한 지방자치를 세우는 일은 의미 있는 항해가 아닐 수 없다. 그것은 100년전 民 스스로 나서서 실험했던 한국최초의 지방자치인 집강행정, 미군정시대 제주도민이 열망했던 지역자치운동 그리고 4.19혁명후의 짧았던 지방자치의 경험 등 한국사의 흐름 속에서 드물게 나타나는 지방자치에의 도전과 좌절의 쓰라림을 되돌아 볼 때 그것은 아름다운 이상이라고 말할 수 있다. 바로 이러한 소망 때문에 도민들은 지난 2년간의 지방자치의 서투른 운용에 때로는 불만족스럽지만 관용하면서 때로는 나름대로 비판과 평가를 하면서 보다 나은 지방자치에의 방향을 모색하려는 흐름을 보여준다.

이렇게 한국사의 흐름에서도 지방자치는 그 의미를 갖지만, 시각을 넓혀서 해양문명 속의 제주도로 인식할 때 제주도의 지방자치는 더더욱 의미를 갖는다. 해양문명이라는 맥락에서 볼 때, 제주도는 크게 탐라국으로서의 역사적 자존시대, 그리고 고려 이후 지금까지의 제주도로서 시대를 나눌 수 있을 듯하다. 이렇게 나눌 때 제주섬은

해양문명권으로서 중심인 섬으로서의 제2의 르네상스의 시대에 대한 새로운 역사인식이 가능해지고, 거기에서 역사적 자존의 의미를 찾을 수 있을 것으로 보여진다. 바로 여기에서 제주섬 발전모형의 역사적 맥락이 해양문명에 대한 새로운 인식과 맞닿고 있음을 알 수 있다.

3) 제주섬 발전모형의 정치과정적 맥락 : 지방정치의 정립

1997년의 시점에서 이러한 발전철학과 모델 정립의 의미를 갖는 것은 지방적 관점이 국가적 관점으로 제기되는 정치과정적 맥락을 찾아야 할 듯하다. 1997년 7월 1일 신구범지사의 기자회견문에 중앙정치의 반응은, 대선이라는 공간속에서 지방정치가 중앙정치와 곧바로 연결되는 특수성 때문에, 곧바로 나타날 수 밖에 없다. 앞의 신지사의 시범자치지역의 구상에 대한 기자회견의 내용을 유념하면서 3당의 대통령 후보가 제주도의 과제에 대한 인식과 대안을 발췌한다.

[...컨벤션센터의 건립은 제주도를 관광명소로 발전시키기 위하여 꼭 필요한 사업이라고 생각합니다. 제주도를 관광명소로 개발하는 문제는 제주도에만 국한된 지역문제가 아니기 때문에 중앙정부의 지원을 긍정적으로 검토하고자 합니다. 제주를 시범자치지역으로 지정하는 방안은 좋은 정책 아이디어이나 도내 전역을 노비자·노면세지역 및 직항로 개설문제는 관광진흥 뿐만 아니라 우리나라의 특수한 안보상황도 고려 신중하게 결정해야 할 것입니다...]

(제주일보;1997.8.13. 신한국당의 이회창후보)

[... 회의체산업은 관광산업의 중요한 요소로서 국제적 관광지로 커나가야 할 제주에는 필요한 산업이라고 생각합니다. 국제컨벤션센터의 적정규모, 재원마련 등 세부내용을 검토해 필요하다면 자치단체와 중앙정부가 분담하는 방안을 검토해 볼 수 있습니다. 제주지역의 경우 '시범자치지역'은 지방자치의 발전이라는 맥락에서 지방자치의 모델로 고려해 볼 수 있지만 이보다 관광 등 제주만의 특성을 특화시키는 방안마련이 바람직합니다. 제주도를 동아시아의 관광거점으로 구축하기 위해 제주를 노비자 및 면세특구로 지정하고 중국 홍콩 대만 등 주요국가와 제주간 직항로 개설 국제공항 확장 및 항공노선

증설 등 관광기반을 확충할 수 있는 다양한 방안들을 적극 검토해야 합니다...]

(제주일보:1997.8.14. 국민회의의 김대중후보)

[...제주도민이 도민주를 공모, 추진하고 있는 국제컨벤션센터건립 사업은 제주만을 위한 것이 아니기 때문에 사업비 부족분에 대해선 정부차원의 지원이 있어야 할 것이다...제주를 홍콩과 같은 기능을 갖춘 특색 있는 관광지로 개발하겠다. 제주의 경쟁력은 환경이므로 자연을 훼손할 수 있는 무분별한 백화점식 개발을 지양하고 서비스분야를 집중 육성해야 할 것입니다...]

(제주일보:1997.8.16. 자민련의 김종필후보)

여기서 발췌한 것은 회의산업에 대한 인식과 제주의 발전방향에 관한 인식과 대안에 관한 것이다. 이 이외에도 세 후보 모두가 제주 4.3문제에는 4.3항쟁의 진상규명과 특별법 제정 및 명예회복, 개발과 보존의 조화에 관한 문제, 감귤산업의 육성과 보호, 첨단산업의 유치 및 발전의 구상 등에 대하여 약간의 차이는 있으나 나름대로의 인식과 해결방안을 제시하였다. 3자간의 차이가 있다면

첫째 특별한 쟁점과 운동이 없는 한 지방정치가 중앙정치로 정책적 이슈화가 어렵다는 점에서 지방정치의 가능성과 한계점을 동시에 보여주는 대목이라 할 수 있다. 제주도의 요구가 지방정부를 거쳐 중앙정치로 투입되는 상향식 과정을 보여줌으로써 제주도 발전철학과 모델 정립의 정책적 합의를 거쳐 정책목표로 설정될 수 있다는 점이다. 한계점은 지방은 지방적 정책 이슈를 중앙정치에 진입시키기가 아직도 어렵기 때문에 지방정치의 활력화가 필요하다는 점이다. 이러한 점에서 7월 1일의 도지사 기자회견은 정치력을 보여준 것으로서 지역국회의원들의 정치력이나 도의회 의원들의 정치력 제고에 하나의 기준이 될 수 있다고 보여진다. 지방의 정치력은 명백한 지방적 관점과 중앙정치에 정책이슈화 시키는 정치력 판단과 시기선택이 주요하다는 점을 시사하는 것이라고 생각된다.

둘째 관광정책, 4.3문제의 해결, 감귤산업의 육성, 첨단산업의 유치, 개발과 보존의 철학정립과 지표 설정 등의 정책목표 설정에 주체적이되 장기적으로 대응하면서 문제를 해결해 나가고 문제해결의 틀을 찾아 나가는 '지방정치' 틀과 활력을 모색해 나가야 한다고 보여진다.

제주 4.3진상규명의 논의가 1987년 대통령선거에서 정치적 이슈로 진입하면서 그

것이 정치권의 단골메뉴로 확장시키는 데는 성공했지만, 그 해결내용과 방향이 아직도 잡히지 않고 있다는 점은 제주의 정치력과도 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다. 역설적으로 생각할 때 도민들은 4.3이 지역에서 일어나기는 하였지만 단순히 지방자치 단체의 문제가 아니라 역사적인 문제이고 국가적인 문제이자 세계적인 문제인 만큼 광주처럼 응집력 있게 끈질기게 논의했다면 국내차원의 문제해결이 이미 이루어 질 수 있었으리라는 생각을 하게된다. 4.3문제는 [제주도 당]을 내건 지역정치인이 먼저 문제제기를 한 것이 아니라 민간인들의 끈질긴 노력과 희생위에서 중앙정치로의 이슈화를 거친 이후에야 지역에서 이슈화했던 점을 상기할 필요가 있다. 이는 국회의원들은 있었지만 제주도 나름의 지방정치의 틀과 정치력이 없어왔다는 점을 말하는 것이다. 도민들이 국회의원 선거에서 무소속 후보를 당선시켜도 여당으로 곧장 가버리는 것이 현실이었다. 그만큼 지역의 정치인은 지역의 논리를 전국화하는 것이 아니라 지역의 과제를 당선에 이용하되 중앙정치에서의 감투를 얻는 데 사용해 버림으로써 지역의 정치를 중앙정치의 구조속에 종속시키는 일만 해온 결과를 초래했다. 무소속 도의원을 당선시켜도 그들 스스로의 역량의 한계와 제도적 제약으로 스스로가 해체되어 버리는 결과를 초래하였다. 도지사 선거의 경우 도민들은 중앙정부의 부당한 후보선정에 저항하면서 무소속 후보를 당선시켜 중앙정부에 예측되지 않는 [지방의 정치]의 틀을 기대했지만 아직까지 그 틀이 나름대로의 활력을 아직도 하지 못하는 상황이라고 진단된다.

4) 제주섬 발전철학의 세계화 맥락

1997년의 시점에서 이러한 발전철학과 모델 정립의 의미를 갖는 것은 지방 스스로가 지방적 관점과 역량으로 세계의 무대에서 실천하고 경쟁함으로써 세계화의 토대를 마련하면서 국제적인 위상을 정립하고 살아 남아야 한다는 현실이 세계화의 맥락일 것이다. 이에 대한 제주도의 도전을 살펴보자.

제주도가 2년여의 노력 끝에 1997년 7월 아시아 4개섬; 일본의 오키나와 섬, 중국의 하이난 섬, 인도네시아의 발리섬과 함께 섬관광정책포럼(Inter·Islands Tourism Policy)을 창설하고 다음과 같은 [제주선언]을 채택한다.

[오랜 세월 해양문화를 이끌어 왔으면서도 고립과 단절의 고통을 인내했던 우리 섬들은, 이제 그 아픔으로 인해 쌓을 수 있었던 정체성과 신비한 매력을 세계를 향한 관광에너지로 삼아 새로운 해양시대

를 전개하고자 한다. 섬의 아름다운 자연과 독특한 문화, 섬만이 지닐 수 있는 순수한 삶과 정서가 세계인을 끌어당기는 관광잠재력으로 떠오르고 있음을 주목하기 때문이다.

이에 우리 섬들은 섬들의 잠재력을 무궁한 발전의 가능성으로 열어 새로이 전개되는 해양시대의 중심으로 나가기 위하여 서로 가슴을 열고 손을 굳게 잡아 공동의 번영을 향한 '섬관광정책포럼(ITOP FORUM)'을 창설한다.

'섬 관광정책포럼'은 참여섬들의 상호보완관계와 다양성을 인식하면서 '관광진흥'과 '교류협력'이라는 공동의 정책목표를 직시한다. 그리고 장래에는 해양연대 구축을 지향하는 청사진을 섬발전과 세계평화의 비전으로서 모두가 공유한다.

우리 섬들은 진취적이고 순수하며 평화적인 섬 고유의 정신을 바탕으로 개방성과 협력정신을 더욱 두텁게 함으로써 고립에서 연대로, 한계에서 무궁으로 위대한 섬의 미래를 열어나아가야 한다.]

섬관광정책포럼은 아시아의 4개 섬이 공동의 관광목표와 전략을 공유해 나감으로써 국제적 관광지로서의 위상을 정립해 나가겠다는 세계 섬연대의 장기전략의 맥락속에서 태평양연대전략(Pacific Solidarity Strategy)을 실천하는 것이라고 생각되어진다. 제주도는 이러한 태평양연대를 기초로 세계에 섬들과의 장기적인 連帶戰略을 시사함으로써 섬의 유엔기구를 창설해 나가는 외교도시로서의 평화적 역할이라는 정책목표로 설정하려고 한다. 이러한 정책목표의 바탕에는 제주섬이 해양문명속에서 해양개척주의 정신(Ocean Frontierism)을 찾고 현실적 근거를 마련하겠다는 의지가 엿보인다. 이러한 논리를 제주도가 1998년 7월 세계섬문화축제(World Festival for Island Cultures)를 유치한 일과, 1997년 11월 제주도가 IULA(International Union for Local Authorities)에 가입하고 2000년 제주유치를 적극 추진하려는 노력과 연결지을때 제주형 발전철학이 추구하는 세계적 맥락의 의미를 보다 명료하게 연결시켜 나갈 수 있을 듯하다.

제주도는 1997년 7월 스스로의 노력으로 타이페이와 교섭하여 다음과 같은 내용의 타이페이-제주도의 교류증진 합의를 체결한다.

1. 제주도와 타이페이는 빠른 시일내에 양지역간에 정기항공노선과 경유노선의 개·증설이 이뤄지도록 각각 중앙정부에 건의한다.

2. 타이페이시는 제주도 관광단지 개발사업에 민간업체를 추천 참여토록 하고, 제주도는 이를 적극 지원하며 양측이 협의 결정하는 지역 관광지구 건설을 위해 적극 협력해 나가기로 했다.
3. 제주도와 타이페이시는 관광을 비롯해 경제교류와 문화예술, 학술 조사 연구·농·수·축산업 분야 등에서 실질적인 교류협력을 확대해 나간다.
4. 양측은 이같은 사항을 효과적으로 실천하기 위해 실무대표회의를 구성 빠른 시일내에 이를 구체화한다.

제주도가 추진하는 타이페이와의 관계증진은 동남아와의 연결망을 구축하여 제주 관광발전의 촉진계기를 만들어 나갈뿐더러, 중앙정부간의 외교적 단절을 지방정부가 나서서 보완해 나갔다는 정치적 의미와 정치적인 관계가 제대로 설정되어 있지 않더라도 경제적인 실리를 위하여 관계를 증진해 나가는 것이 정경분리의 실리주의적인 외교활동의 논리가 제주섬에서는 필요하다는 섬실용주의 (Island Pragmatism)의 일단을 보여주는 대목이다. 중국과의 수교를 위해 대만과 단교이후 한국이 경제적으로 실리를 잃었다는 대만입장의 평가의 내면에는 한국외교가 실용주의적 실리추구에는 실패하고 있을뿐더러 정치외교와 경제외교를 분리해서 추진하는 자국 이익추구의 흐름을 반영시키지 못하고 있다는 점에서 제주와 타이페이간의 관계개선은 작은 국가의 지방정부 나름의 실용주의적 외교(Pragmatistic Diplomacy)의 실험과 도입이라는 점에서 그 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다. 제주도로서는 국제적 관광지로서의 위상정립을 위해서는 외국 특히 중국이나 동남아 지역과의 직항로개설과 이와 결부되는 노비자 면세지역의 방향전환이 불가피한데, 이를 위해서는 중국과의 직항로 못지 않게 타이페이간의 직항로 또한 필수적이다. 따라서 이러한 방향으로의 정책추진을 위해서는 기본적으로 '지방외교의 자력정립론'과 같은 외교적 논리를 뒷받침할 수 있는 정치철학이 필요한데 필자는 그것을 '섬 실용주의(Island Pragmatism)' 철학이라 명명하고 싶다.

이러한 철학에 근거할 때, 앞의 두가지 사례에서 보듯이, 지방자치단체로서의 제주도가 한국의 중앙집권적 외교활동의 구조적 제약속에서 나름대로의 외교활동을 전개할 수 있는 공간과 방법론을 찾을 수 있을 뿐만아니라, 경제적인 영역과 문화적인 영역에서부터 정치적인 영역으로까지 확대되는 '지방외교의 자력정립론'의 현실적 실천 논리를 제시하고 가능케 할 것이라고 생각되는 바, 이는 '지방자치 자력성숙론'과 동일한 논리적 맥락을 제공하게 할 것으로 판단된다.

나. 제주섬 발전철학의 自尊的 寬容性的 論理

1) 자존적 관용성의 지방화 논리

필자는 1997년의 시점에서 섬사람들 스스로 제주섬 발전철학과 모델을 정립해야 하는 근거를 지역적·역사적·정치역학적·세계화 맥락을 주체적 수용해 나가야하는 話頭로 자존적 관용성의 두가지 논리를 제기한다. 첫째는 자존적 관용성의 지방화 논리이다. [지방화]란 지방으로서의 총체적인 正體性(Identity)을 확립하는 일이므로 <자기의 것을 튼튼하게 키우는 일>과 관련이 있다. 역사에서 자기 땅의 역사에 대한 자부심, 지역문화에 대한 자부심, 정치적으로는 독자적인 성향 등 그 형태는 다양하지만 자기존재를 확인해주는 총체적인 체계를 말한다. 지방이 지방의 것을 세우게 되면 자연히 국가권력의 약화 또는 분산화와 맞물리게 되는 것이라고 볼 수 있다. 세계화 현상이 일반화되고 있는 만큼 지방화가 일반화되고 있다. 고전적 자유주의의 철학에서 유효했던 작은정부론이 세계화 시대의 정부론으로 자리잡고 있는 점을 유념할 필요가 있다. 지구가 하나의 전체적인 시스템으로 커질수록 하나의 작은 지역에 집중되고 있는 것이다. 그것은 거대한 세계체제가 강조될수록 지역적 실천이 문제해결의 실마리가 될 수 밖에 없다는 것을 의미일 것이다. 특히 중앙집권적인 정치구조와 관료적인 전통이 강한 우리나라의 경우 지방화를 이루어가는데 있어 나름대로 단계적인 접근이 필요하다. 예를 들면 중앙권력과 지방권력의 타협, 권력과 시민사회가 타협과 견제의 원리를 적절히 조화하는 과도기적 조치가 필요할 수 밖에 없다. 또한 역사적 맥락에서의 자치의 전통을 유념할 필요가 있는데 그레고리 헨더슨은 한국의 지방자치의 두가지 가능성으로 제주도와 조선왕조시대의 서원을 들었다. 거기에서 제주도를 든 이유는 독특한 언어와 사회문화체계와 정치적 특이성 등을 말하고 있다. 지방화를 강조하고 있는 이때 이러한 역사의 맥락을 현대적으로 계승하는 일도 자존적 관용성의 과제라 할 수 있다. 특히 우리가 유념해야 할 대목은 지방의 것을 제대로 못세울 때 세계화의 급류에 아예 흡수되어 자기 것이 분해되어 버리는 위험에 빠진다는 것이다. 이러한 맥락에서 제주도의 고대사를 정립하려는 노력이나, 선사시대의 유물인 고산리의 유적을 조명하는 부분은 역사적인 자존속에서 지방을 세우려는 자존적 관용성의 논리라고 볼 수 있다.

2) 자존적 관용성의 세계화 논리

다음으로 자존적 관용성이 세계화의 흐름에 대응하는 논리를 생각해 보자. [세계화]는 < 남의 것도 받아들여 자기 것으로 만들 뿐더러 남과 더불어 살 수 있는 길>과 관련이 있다. 세계화나 국제화의 추세는 특정한 나라가 거역할 수 없는 냉혹한 세계사의 큰 흐름이다. 자본이 국경을 넘어 광범위하게 이동하는 일은 이제 보편적인 현상일뿐더러 시간이 흐를수록 점점 가속도가 붙는다. 그것은 환경, 여성문제, 운동 등 모든 부분으로 확산되어 나가며, 여러분야의 여러 쟁점이 국경을 뛰어넘으며 연대하기도 하고 관철되기도 한다. 미국에서는 노동·복지예산을 깎는 신자유주의 철학으로 선회하는 것이라면, 일본이나 동양권의 경우 규제완화정책의 추진, 정경유착의 단절, 탈관료주의로의 전환 모색 등이 주된 흐름이라면, 유럽에서는 사회민주주의에 대한 대안으로서 시민사회의 활력을 적극 활용하는 방향으로 나아가는바 위기에 대한 대안이 나타나고 있는 것에 유념할 필요가 있다(한겨레, 1997.8.22)¹⁾. 한국의 하나의 지방으로서의 제주섬은 한국의 전체적인 대응에도 유념하여야 하겠지만 세계의 대응도 눈여겨보면서 보다 적극적인 방식으로 세계화에 대응할 필요가 있다. 일본이나 대만 그리고 싱가포르 그리고 홍콩 등 섬 지역이 하나같이 섬 실용주의적 방식으로 대응하면서 관료주의적인 폐해를 극복해 나가는 방법 역시 눈여겨보아야 할 대목이라고 생각된다.

볼리비아의 라무니에 교수의 지적처럼 ‘냉혹한 현상의 한가운데서도 각 나라가 약육강식 뿐아니라 협력, 기술을 이전 받을 수 있는 기회, 교육체제 개선, 저비용생산체제의 확대 등의 긍정적인 효과를 각나라의 상황에 맞게 이용하고 특수한 상황에 맞게 성장전략을 짜가는 슬기’가 필요하다. 제주섬의 경우 민관 합동의 전략을 세워나갈뿐더러 섬 지역이라는 특수성을 최대한 활용함으로써 위기를 기회로 만들어 가는 창조적 대응이 필요하다고 보여진다. 이러한 맥락에서 자존의 맥락에서 남의 것을 인정하고 받아들이면서 같이 살아가는 제주섬의 발전철학이 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 제주섬이 대만 자본을 유치하여 차이나타운을 유치하려는 계획을 제시했는데, 이는 남의 힘을 받아들이되 자기의 것을 키우는 관용성의 전략으로 이해할 수 있다. 일본의 경우 요코하마에 차이나타운이 건설되어, 유명한 관광지로 발전시켰는데 이러한 선례를 제주도적인 방식으로 응용하는 방법이 요구된다. 한국 서울의 경우 서소문 일대와 회현동 일대 중국음식점을 중심으로 차이나타운이 형성될 수 있는 여건이었지만

1) 제17차 세계정치학회 기념 “21세기‘시장경제주의’ 거센 물결”이라는 좌담회 요약문이며, 참가자는 미국 코넬대의 테드 로이교수, 일본 동경대학의 사사키 다케시교수, 조선대학의 김홍명 교수이다.

정부의 지속적인 규제에 지금은 자취를 감추어 버렸는데, 이는 <남의 것을 자기 힘으로 수용하여 받아 들이지 못하는> 불관용성의 선례라고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 제주도의 차이나타운 유치 결정이 문화적 다양성을 인정할뿐더러 제주도가 국제적 관광지로 나아갈 수 있는 실험적인 의미를 내포한다고 보여진다.

3) 자존적 관용성의 통합논리

현실속에서 지방화와 세계화는 양파의 겉과 속처럼 서로 다른 면을 가지면서도 하나의 통합된 체계이다. 따라서 제주섬은 <남의 것도 받아들이면서 자기 것을 키워나가는> 자존적 관용성의 통합논리가 세워나가야 할 듯하다. 자존은 스스로 자기의 것을 세우면서 자기 것에 자부심을 느끼는 상식적인 의미를 놓고 볼 때, 처음의 지방자치장선거에 제주도의 자존을 내걸고 초대 민선지사로 당선된 신구범지사는 [제주도의 자존]을 열망하는 1995년 6월의 제주도민의 정서와 상황에 비교적 근접해 있었다고 보여진다. 그 이후 2년간 자존의 논리 제주도 행정의 캐치프레이즈가 되었고 여기 저기서 나타났는데, 이러한 것이 자존적 관용성의 맥락으로 연결되는 과정을 가장 잘 말해주는 것은 컨벤션센터의 발기인 대회였다고 보여진다.

이러한 자존의 논리에도 세가지 과제가 도사리고 있다. 그 하나는 이러한 논리는 행정 주도의 차원에서 자존논리이기 때문에 관료적 한계성을 가질 수 있다는 점이다. 도민 자본이 주체가 되어 컨벤션센터 건립이 [도민주체]의 가능성을 열어 주었다는 점과 국제회의산업의 정책목표를 스스로 설정하고 그것을 실행할 수 있는 [정책목표의 도민적 정립]이라는 공감대를 찾아내었음에도 불구하고 이러한 정책목표에 긍정과 부정을 오가는 제주도적 정서에 대한 과정적 설득이 체계적이었던 점은 유념해야 할 것으로 판단된다. 특히 지역현안문제인 4.3등에 대한 견해차에서 보여준 도와 시민단체와의 대립이나, 도의회와 불필요한 갈등사례들이 발생하는 측면을 보면, 정책목표나 내용에 하자가 없음에도 불구하고 과정적이고 절차적인 유연성의 결여되었거나 비판적 논리를 유연하게 다루지 못하는 행정관료의 논리에 있다고 보여진다. 이렇듯 자존을 강조하는 행정논리가 큰 과제의 목표를 비교적 잘 설명해 낼 수 있다 하더라도 이를 실질적이고 구체적으로 추진하는 과정이나 절차를 보완하지 못할 때 문제점으로 노출된다는 있다는 점이다.

민간영역에서도 지방화와 세계화에 대응하는 자존적 관용성의 논리와 프로그램이 제시되고 준비되어야 한다. 우리는 흔히 많은 토론에서 [제주도적인 것이 세계적인 것이다]라는 맥락에서 제주도적인 것을 키우자고 말하곤 한다. 이러한 논리가 맞지만

보다 구체적이고도 명백한 프로그램이 제시되지 못한다면 허망할 수밖에 없다. 제주 대학교를 예로 들 경우 모두가 세계화를 말하지만 그 내용은 외국대학과 교류를 내세우거나 약간의 공동연구를 제시하는 것에 그친다. 제주대학교가 지역의 대학으로의 위상을 제대로 정립할 수 있을 만큼 지역문제에 해결을 위한 이론과 대안을 공급하고 있는지는 정밀한 검토가 필요할뿐더러 대학구성원인 교수, 학생, 그리고 교직원들이 정체성(Identity)를 갖게 하는 생존전략이 요구되며 미래의 방향을 제시하는 장단기 전략이 필요하다. 이를 위해서 제일 필요한 것은 제주대학교의 현재의 상황 : 학과의 의사결정 · 연구소의 실질적인 운영상태 · 학생의 생활 학과의 운영과 프로그램 · 교수의 연구실적과 용역의 실명화 등 관행과 의사결정과정 등이 있는 그대로 공개되어야 한다. 지금의 자기모습을 드러내 놓아야 개선과 개혁의 방향을 찾을 수 있다. 이러한 엄정한 자기진단의 기초에서야 대학의 지방화와 세계화를 결합시킬 수 있는 자존적 관용성의 논리를 정립해 나갈 수 있다.

언론의 경우도 마찬가지라고 생각한다. 제주지역의 5개 언론사들이 [변해야 산다]는 공동의 프로그램을 제시하는 것 자체는 의미 있는 일이지만 그것이 자존적 관용성과 프로그램을 갖추고 사회적 공기로서 책임 있게 현실을 진단하고 책임 있게 대안을 창출하는 문제해결의 틀을 만들 수 있는 역할을 수행하려면 철저한 자기회개가 이루어져야 한다고 보여진다.

제주도와 미술협회가 추진하는 제주비엔날레 개최 문제에 대한 논란의 사례를 생각해 보자. 1995년 프레비엔날레를 개최하면서 1998년 유치를 선언한 제주와 같은 해 광주비엔날레를 개최를 선언하여 1998년에 이르러 비교적 성공적이었다는 평가를 받는 광주 비엔날레의 경우를 비교해 볼 때 한 쪽은 성공적이었고 한 쪽은 제대로 못 되고 있는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 첫째는 민간의 역량과 자세가 그것을 절실하게 유치시키고 성공시키려 하는가에서 차이가 난다. 첫째 광주는 예술을 통해 그들의 고통을 시키려는 의지와 역량이 결집되었다면 제주는 그렇게 되지 못하였다고 보아야 한다. 둘째 광주는 5.18의 고통을 예술로 승화시킨다는 목표를 가졌다면 제주는 분명한 목표정립이 없었던 것은 아니었는가 하는 점이다. 이러한 점에서 필자는 그 명칭부터 제주비엔날레가 섬비엔날레 (Island Viennale)로 바꾸고 해양문명의 고통과 가능성을 예술적으로 특성화하는 목표를 정립함으로써 광주와는 다른 나름의 가치를 창출하는 방향에서 다시금 점검하고 재시도하는 것이 필요하다고 생각된다. 셋째 행정의 경우에도 민간의 역량과 가능성을 결집시키는 쪽으로 도와야한다고 보여진다. 하면 된다는 것이 아니라 왜 무엇을 위해 그것을 가능성으로 연결시키느냐의 문제에 대한 고민과 목표공유가 필요하다고 보여진다. 이러한 점에서 서귀포가 화가 이중섭

의 생각을 복원하고 예술의 거리를 선포하는 것은 일부 예술계의 반대논리에도 불구하고 있는 것을 특성화시키고 남의 것도 자기 것으로 수용하고 있는 것을 보다 의미 있게 성숙시키는 <자존적 관용성>의 논리에도 맞는 조처라고 보여진다.

결국 자존적 관용성의 통합논리는 제주섬이 주체적으로 자기 것도 키우면서 남의 것도 받아들이고 자기 것으로 키워나갈 수 있는 상식의 논리이다. 대부분의 섬의 경우, 특히 제주섬의 경우 지방화를 이루면서 세계화를 받아들이는 상식의 철학이 정립되어야 한다. 토지를 구분할 때에도 외지인의 토지소유라는 맥락을 강조하는 것이 실질적인 토지이용의 문제로 파악하는 등의 사고의 전환이 필요하다고 보여진다. 학자나 언론인 행정인 등의 경우에도 스스로의 자신의 하는 일이 드러나 공개되는 일이 우선되고 그 다음으로 책임있게 대안을 제시하는 노력이 필요하다고 보여진다. 그러므로 자존적 관용성의 통합논리는 < 당당하게 자신의 것을 지키되 남의 좋은 것은 받아들여 자기 것으로 만들고 남의 나쁜 것은 끊임없이 지적하고 저항하여 고쳐나가는> 섬사람 자신의 관용성 철학에 뿌리를 둔다. 자기의 좋은 것을 지켜나가야 섬은 무한 경쟁의 시대에 살아 남을 수 있다는 점에서 자존적 관용성의 지방화 논리는 [생존의 관용성 전략(Tolerance Strategy for Survival)]의 핵심이라면 자존적 관용성의 세계화 논리는 남의 좋은 것을 받아들여 자기 것으로 키우고 남의 나쁜 것은 고쳐 미래의 대안으로 발전시켜나가는 [비전창출의 관용성 전략(Tolerance Strategy for Vision-making)]의 핵심이라고 말할 수 있다. 제주섬 발전 철학과 모형 탐구는 이러한 현실상황에 대한 대답을 찾는 연구라고 볼 수 있다.

2. 제주섬 발전철학과 모델 탐구의 연구방법과 내용구성

1. 自尊的 寬容性에 대한 現象學的 探究

제주형 발전철학과 모델을 정립하기 위해 자존적 관용성의 논리를 찾는 주된 방법론은 현상학적 탐구에서 비롯된다. 우선 현상학은 평범한 사람들의 매일매일의 생활 세계에서 일어나는 경험과 의미에 집중된다. 현상학은 자아를 중심으로 한 경험과 의미가 어떻게 의식의 구조를 갖추고 이것이 일상의 생활세계의 요소와 구조와 영키어 사람들의 사회적 행동으로 연결되는가에 대한 지평을 열어준다. 알프레드 슈츠는 우리가 사는 매일매일의 생활세계는 복수적 현실 중에서 하나의 제한된 의미의 영역에 불과하다는 데서 출발한다. 그에 의하면 현실을 구성하는 것은 대상의 존재가 아니라

우리의 경험의 의미이다. 따라서 상이한 경험의 의미를 상이한 현실을 구성하며, 하나하나의 현실은 하나하나의 의미의 영역의 한계 속에서만 현실적 중요성을 갖는다. 아울러 매일매일의 생활세계는 다른 모든 제한된 의미의 영역의 한 모형이며, 다른 영역을 생활세계의 변형이다. 이렇듯 매일매일의 생활세계를 일차적 현실로 받아들일 때 사람은 생활세계를 첫째 주어진 것으로서 받아들이고, 둘째, 생활세계는 사회적인 성격을 가짐으로 해서 언어나 제도행위의 패턴 등을 창출해 내고, 과학과 상식의 요소를 제공해 주기까지 한다는 것이다. 따라서 매일매일의 생활세계를 살아가는 삶은 역사적·사회적 맥락 속에서 문호를 창출하는 정신적 창조성을 의미하고, 우리라는 개념은 역사적·문화적 질서 속에서 태어나 주어진 현실세계를 경험하면서 나오는 것이다. 삶의 뿌리는 생활 경험인데 경험은 상황적 요인에 제약을 받고 그 상황은 하나의 명백한 의미의 영역 안에서 생긴다. 따라서 상황은 경험의 기본단위이고, 상황은 경험의 구조내에서 의미를 갖는다. 경험의 특성은 첫째 시간의식과 관련된 해석의 흐름으로서 시간적 일시성을 가지며, 둘째 모든 삶의 경험은 미래라는 관점을 겨냥하기 때문에 미래전망적인 기대적 의미를 내포하는 지평적 성격을 가지며, 셋째 생활경험은 현실을 해석해서 현실에 반영된 것이기에 해석적이다. 따라서 생활경험에는 의도가 숨어 있는 것이고, 이로 인해 구조와 의미의 맥락은 만나게 되고 접합이 된다. 넷째 해석적 활동의 매개로 생활경험은 친밀성을 갖게 되고 전형적인 형태를 갖게 되며 상호간의 경험을 인식하고 통합시키는 요인이 된다. 따라서 생활경험은 이러한 네 단계를 거치면서 특정한 상황에 맞는 해결책으로서 특정한 형태를 갖추게 된다. 그리고 이러한 특정한 형태의 양식에 대한 기대는 지속적이고, 반복적인 생활경험의 흐름을 단단하게 해주려고 하고 새롭게 개편하는 힘이 되기도 한다.

그러므로 자존적 관용성의 맥락은 평범한 제주인의 일상적인 경험을 논의하는 것의 의미의 근원으로서의 의식과, 의미의 지속적인 교환으로서의 의식의 흐름 때문일 것이다. 의미의 문제는 과거와 현재의 경험의 뜻과 미래의 예측을 포함하여 형성되므로 시간에 의존한다. 또한 경험은 의미를 내포하는 의미의도와 관련될 뿐더러 의미의 성취가 요구되는 바, 이해와 의미는 깊은 관련을 맺는다. 바로 여기에서 자아는 이해와 의미를 형성하는 주체가 되고, 의미는 자아와 자아의 경험을 연결시켜주는 동적 관계를 형성하는 힘이 되고, 그 결과 의미는 성찰적인 성격을 갖는다. 자아는 변화하는 통일적인 주체로서 의도적인 행동을 통하여 삶을 확인하는 독특한 의식의 통일체이자 개별적인 경험적 구조를 지닌 개성체이다. 이러한 자아는 역사적이고 문화적인 관점에서 경험적 의미에 대한 해석적 활동을 통해 우리의 의식으로 연결되고, 사회환경적으로 말하면 일을 통하여 자아의 정체성을 깨닫게 되고 다른 사람과의 연대성

을 갖게도 한다.

또 이러한 일상세계를 구조화하기는 근본적인 요소는 자연적 태도, 지식의 체계와 사회적 행동이다. 사회적이고 자연적 태도는 매일매일의 생활을 지배하는 근본 원리로서 다른 사람을 의식하고 동일한 대상에 대한 나의 경험과 다른 사람의 경험을 비교하는 거울같은 실체이다. 이는 서로의 견해를 교환해 보고 준거체계의 일체여부를 비교해 보고 상대적이고 자연적인 세계관의 형성까지 가능케 해주는 준거이다. 이것이 경험을 유형화, 객관화 그리고 상징화 시켜주는 근거가 여기에 있다. 상식은 문화적인 의미에서 사회성의 징표이고 일상생활에 있어서의 인간행위의 구조일뿐더러 공공생활에 뛰어드는 디딤돌 역할을 한다. 언어에서 이러한 상식적 지식의 생생한 모습을 만나게 되는데 사회와 관련된 구체적인 경험들의 의미와 구조, 자연과 사회생활에 대한 해석적 구조가 언어에 배어 있기 때문이다.

언어에서 공통적이고 상식적인 지식의 바탕도 발견된 뿐더러 공동체의식이 와해되는 암시도 받을 수 있다. 아울러 상식적 지식은 오늘날과 어제를 동여매어 미래에로의 교량을 제공해주는 점에서 미래지향적이지만, 실제적인 목표에 부합되는 행동을 유도하는 의미에서 현실지향적이다. 문화적으로 지식체계는 특정한 자연적 세계에 연관되어 전수된 방법체계(A system of know-hows)이고, 상황적으로 볼 때 지식체계는 과거로부터 전수 받은 지식체계와 직접 유용하게 쓸 수 있는 지식체계가 타협된 것으로서 경험들과 사회성이 상호 관련되면서 형성되어진 것이라 볼 수 있다. 지식체계는 마치 지도처럼 삶의 세계에서 현재의 위치와 오늘과 내일에 지향해야 할 방향을 결정하는 수단을 제공하는 것이다. 사회적 행동은 묵시적이든 현시적이든 자신의 삶으로부터 주관적으로 유출되는 의미있는 경험인 거동(conduct)을 통해 나타난다.

행동은 미래지향적이기에 “때문에 동기(because motive)”보다는 “하기 위하여(in-order-to motive)”의 동기적 맥락에서 배태될뿐더러 지식체계에 근거를 둔다. 또한 사회행동은 상호주관적 동기에 의한 사회적 상호관계를 지향하기 때문에 타자지향적이다. 여기에서 너와 내가 상호지향적일 때 우리의식이 나타난다. 삶의 세계의 구조는 주어진 공유의 세계에 대한 시·공간적 배합에 의해 구체화되는 인간의 의도를 받아들이면서 창출한다. 이러한 생활세계에서의 영속적인 우리의식은 시간과 공간의 공동체 속에서 서로 나누어 가질 수 있는 경험과 의식의 의미에 의해 맺어지고, 자연적 태도와 사회적 태도를 포괄하는 개개의 지식체계를 이어주는 연결고리일 수 있다.

이러한 현상학적 논의의 원용하여 제주섬 철학과 모델을 찾는 일은 제주인의 삶의

경험과 정책 그리고 문화의 관계에서 생성되는 맥락을 추적하는 것이 된다. 일상생활 세계에서 섬사람의 경험은 해석적 활동을 통하여 의미가 있게 되고 갖가지의 삶의 의미는 형성적 활동을 통하여 의식이 형성되고 의식은 행동과 일을 하면서 사회활동으로 표출되고 이러한 일련의 사회행동들이 반복적으로 구조화되면서 정책이 되고 나중에는 문화의 틀을 갖게 된다. 바로 이러한 현상학적 논리에서 출발하여 각 분야별로 나타나는 제주섬의 철학과 모델을 찾고 그것에 근거한 관용성 전략을 제시하려는 것이 이 연구라고 할 수 있다.

2. 제주섬 철학과 모델의 주요내용의 구성

가. 제주섬 철학과 모델의 주요 내용

자존적 관용성의 철학에 근거한 섬발전 모델의 정립하려는 본 연구의 크게 내부분으로 구성된다.

① 자존적 관용성 생성맥락을 일곱개의 영역에서의 제주인의 경험에서 찾아내어 그 논리를 제시한다.

② 자존적 관용성 맥락에서 외국인 학자들의 견해와 외국 섬의 사례를 제시하고 제주 섬철학과 모델과 비교함으로써 (1)의 타당성을 검토하는 일이다.

③ 제주도의 경험과 외국의 경험을 종합하여 제주섬 철학과 발전모델을 제시하고 이를 실천하는 장단기 전략을 제시하는 내용이다.

④ 부록으로 이러한 연구를 추진한 질문지와 외국인의 답변 등을 첨부한다.

1) 제주섬 철학과 모형의 일곱가지 영역별 연구내용의 요약

가) 섬의 자존적 관용성의 철학의 논리 및 개념을 정립하기 위하여 세계의 관용성의 철학에 대한 조명을 한다.

따라서 이 부분의 내용은

- ① 행정적 관용성으로서 論語와 孟자의 관용성 맥락
- ② 종교적 관용성으로서 존로크의 관용성 맥락
- ③ 인종적 관용성으로서 유엔의 관용성 맥락
- ④ 정치적 관용성으로서 넬슨 만델라의 관용성 맥락
- ⑤ 해양적 관용성으로서의 섬사람들의 관용성 맥락

으로 나누어 고찰한다.

나) 역사적 영역의 사례연구에서는 현대사의 제주항쟁의 사례를 중심으로 자존적 관용성의 맥락을 살피되 다른 역사적인 사건들과 역사복원의 노력속에서의 맥락을 다룬다. 특히 이와같은 역사적 사례와 이를 규명하는 노력속에서 나타나는 현재적 의미와 그것을 미래의 삶속에서 구현하려는 정책대안으로서 제주지역의 평화지역(Peace Zone)으로 선포하는 정책목표를 갖고 세계의 외교도시로서 비전과 섬의 유엔으로서의 위상을 정립해 나갈 수 있는 전략을 제시한다.

다) 사회·문화적 영역의 사례연구에서는 두가지를 주로 다룬다. 사회영역에서는 지역운동의 사례와 시민운동의 사례를 다름으로서 도민의 갖는 자존적 관용성의 맥락을 살피고 그 속에서 섬의 자존적 관용성의 사회적 맥락을 탐구하여 섬나름의 비정부기구의 섬이론과 이에 근거한 민관의 정책적 공유와 대안형성의 방식을 제시한다. 문화영역에서는 지역의 문화를 사회과학적으로 해석하고 이를 받쳐주는 제주 섬 공동체의 성격과 원초적 정신을 조명하며 해양시대의 문화적 성숙을 이루어 나갈 해양개척주의(Ocean Frontierism)의 윤곽과 이를 뒷받침할 수 있는 교육영역과 문화영역에서의 비전과 전략을 제시해 보고자 한다.

라) 경제적 영역의 사례연구에서는 경제적 생존과 비전의 구상과 전략을 검토해 보고자 한다. 전통적인 농업사회에서 감귤산업 관광산업에서 국제회의 산업의 정책목표를 추구하는 상황을 자존적 관용성의 맥락에서 검토함으로써 제주 섬의 산업구조에 대한 장·단기 생존과 비전의 정책목표를 재정립해 본다. 따라서 여기서는 기존의 종합발전계획이나 미래의 첨단산업이나 생명산업 등등의 논의를 해양실용주의(Ocean Pragmatism)에 근거한 경제적 자립을 위한 전략과 대안을 재점검하는 방향에서 논의될 것이다.

마) 정치적 영역의 사례연구에서는 정치적 생존전략과 비전창출의 차원에서 제주도민의 정치적 성향을 검토하고자 한다. 자존적 관용성의 맥락에서 무소속지지 성향의 논리에 대한 해석과 지방자치 실시 이후의 지방정치의 현실상황을 분석함으로써 실용주의적 섬 정치의 비전과 전략을 제시하고자 한다.

바) 법률적 영역의 사례연구에서는 자존적 관용성의 맥락에서 제주개발특별법에 대한 사례를 중심으로 검토함으로써 그 법의 한계와 개정방향을 제시하고자 한다. 아울러 특정한 법집행 사례를 부분적으로나마 검토함으로써 섬에 맞는 법률적 재정비를 위한 논리적 근거와 해양개척주의와 섬실용주의를 뒷받침 할 수 있는 장·단기 전략을 제시하고자 한다.

사) 개발과 보전의 발전철학 영역에서는 開發과 保畤를 양립시킬 수 있는 방법 즉

制度的으로는 環境從屬的 패러다임에서 實用的 섬生態主義 패러다임으로, 意識的인 측면에서는 傳統保守的 패러다임에서 創造破壞的 패러다임으로 轉換을 모색하는 섬生態主義 발전철학과 모델을 제시함으로써 자존적 관용성의 모델을 제시하고자 한다. 이를 위하여 ① 내적 외적 역량 분석 (Internal and External Anaysis : SWOTs (Strengths: 지방의 強點에 관한 분석, Weaknesses: 지방의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 지방의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로부터의 위협요소)에 의한 개발분석을 위한 틀을 제시하고 ② 섬의 현실상황을 극복하는 논리로서 섬生態主義 모델을 창안하여 ①의 분석을 통합한 실용적 섬행태주의 모델을 제시하여 ③ 실용적 섬행태주의 모델에 입각하여 개발과 보전의 구성요소에 대한 분석, 제주도의 7가지 행정정책사례의 분석, 개발 및 환경관련 법규와 토지사용의 사례 분석, 세가지 개발사례의 분석을 거쳐 ④ 환경중속적 패러다임에서 실용적 섬행태주의 패러다임으로의 전환을 위한 제도적인 측면의 실천명제와 전통보수적 패러다임에서 창조과파적 패러다임으로 전환을 위한 의식적인 측면의 실천명제를 환경지표와 연결시켜 정책적·일상적 문제해결의 방식 해법을 제시한다.

아) 행정의 영역에서는 자존적 관용성의 맥락에서 단기적으로는 중앙집권적 구조의 폐해에서 지방적 논리를 행정적으로 실천하는 지방행정의 원리를 찾아나갈 뿐더러 장기적으로는 섬나름의 실용주의 행정철학과 원리(Pragmatism of Island Administration)를 제시함으로써 해양시대의 미래를 준비해 나갈 수 있도록 한다. 실용주의 행정철학의 맥락에서 '시범자치지역'의 틀을 제시하고, 실용주의적 지역개편 방안 그리고 관료적 문화를 시민문화로 변화시키는 과도기에서의 민관의 공동지도력(Collaborative Leadership)의 전략과 정책결정체제에의 시민참여의 방향, 그리고 품질행정체제로의 전환(Quality Administration System)의 전략 등을 제시한다.

나. 제주섬 철학과 발전모델과 외국 섬 사례와의 비교 : 외국의 섬발전 모델에 대한 외국인 학자와 견해의 검토

이 부분의 논의는 외국 학자의 견해와 이론을 중심으로 제주섬모델의 내용과 동일하게 심층적인 질문을 하고 그 해답을 찾는 것이다. 이러한 생각을 갖게 된 것은 두 가지 이유에서이다. 하나는 제주도가 외국의 중산층이 찾는 관광지로 나갈 수 밖에 없다는 점이다. 96년도를 기준으로 할 때 400만명의 관광객이 제주도에 다녀갔지만 외국인은 고작 7% 안팎이며 그것도 일본이 중심이 되고 있다는 상황과 200만명의 관광객이 인도네시아의 발리 섬을 찾는데 외국인이 80%에 이른다는 사실과 비교해

불 때 여러나라의 외국인 중산층을 제주도에 유치하여야 한다는데서 제주관광의 장래가 결정될 것이라는 것을 쉽게 공감을 하게된다. 이러한 맥락에서 외국인 중산층을 대표하는 교수들의 견해를 얻어 내고자 하였다. 또 다른 이유는 필자가 제시하는 섬 모델이 보편성을 갖는 이론이 될 수 있는 가이다. 그것은 제주도의 상황과 경험을 토대로 한 자존적 관용성의 철학과 이에 근거 섬발전 모델이 보편성을 가질 수 있느냐는 검토할 필요 때문이다. 예를 들어 제주도가 차이나타운을 추진하고자 하는데 이러한 계획이 갖는 맥락은 지방적 맥락, 국가적 맥락, 그리고 세계적 맥락이 있을 수 있다. 국제회의 산업의 목표를 세우기 위해 컨벤션센터를 세우는 것을 일부 신문이나 언론에서는 제주도의 정서와 여론이 부정적으로 나타난다고 말렸지만 막상 추진하는 마지막 과정에 3만명 이상의 도민이 참여함으로써 제주도적인 맥락에서도 이를 받아들인 것으로 나타났다. 그런데 국가적 맥락에서는, 다른 지역 모두가 이러한 산업에 경쟁적으로 나가는 것을 볼 때, 제주도의 계획이 적절한 것이었다고 보여지며, 국제회의 산업으로 아시아의 선두를 점하는 일본, 홍콩, 싱가포르 지역과 세계적으로 가장 앞서서 유럽의 선진국들의 흐름을 볼 때 늦었지만 시작되어야 한다는 사실을 보여준다. 이와같이 필자가 제시하는 자존적 관용성의 철학과 발전모델의 타당성을 가질려면 외국의 섬지역에 적용되는 이론적 사례들의 맥락과 비교하는 과정이 필요하다고 보여진다.

필자는 위와같은 맥락에서 여러 섬지역의 학자들에게 일곱 영역에 열가지 질문을 보냈는데(부록 1: 섬발전 모델에 관한 질의서 영문 및 한글), 그 과제는 다음과 같다. 질문 1 : 역사정립의 과제의 대응, 질문 2 : 산업구조와 1차산업의 과제, 질문 3: 제주의 산업구조와 3차산업, 질문 4 : 제주의 산업구조와 2차산업, 질문5. 지역정치의 지방화와 세계화 : 자치지역으로서의 국제적 위상정립의 과제, 질문7. 사법체계의 지방화와 세계화 : 자치지역의 사법체계의 정립, 질문8 : 사회의 지방화와 세계화 : 정체성의 확립과 민관의 공동리더십, 질문9. 문화예술의 지방화와 세계화 : 문화예술공간의 생명력과 다양성, 10. 발전철학의 정립 : 시민의 관용성에서 섬의 관용성으로 라는 질문이 그것이다.

이러한 질문에 대하여 답변이 온 지역은 7개 지역 중 3개인데, 일본의 오키나와 섬, 미국의 하와이 섬, 그리고 캐나다의 밴쿠버 섬이다.

또 하나는 필자가 직접 외국인 학자를 만나서 묻고 질문하고 관찰한 내용과 학자들의 이론을 중심으로 섬 발전 모델의 타당성을 검토한 경우이다. 이 경우에 해당하는 곳은 국가로서 타이완과 평후섬, 홍콩, 그리고 싱가포르의 경우이다.

다. 자존적 관용성모델과 단·중·장기 전략

마지막 부분은 앞의 두가지를 종합하여 제주섬 발전 모델로서 자존적 관용성 모델을 제시하고 이에 따른 과제를 제시하는 것이다. 관용성 모델의 철학에 입각하여 각 영역의 논리를 이론화하며 5년내에 실천할 전략을 단기적 전략과제로, 5 - 15년의 시간 속에 실시할 전략을 중기적 과제로 정리하며 15년 이후의 과제를 장기적 과제로 나누어 제시하고 각각의 영역에서의 과제를 구체적으로 실천할 목표를 실천명제화시켜 정리해 보고자 한다.

라. 섬철학의 현상학적 순환과 총체성

① 섬철학의 현상학적 순환

본 연구팀이 정립하려는 {제주섬 발전모형의 준거틀}은 섬의 개인적 경험, 현실적 상황 그리고 이론적 논의에 근거하고 있기 때문에 현상학적으로 순환하면서 <지금, 여기>의 평범한 사람들의 일상생활 속으로 다가서며, 다시 흩어졌다가는 다시 모이는 변증법적 순환이 이루어진다.

필자가 제기하는 섬철학의 첫 번째 맥락은 경험적인 데 기초한 현상학적 인식론이다. 우선은 섬에서 태어난 섬사람이기 때문에 갖게되는 특질이다. 섬에서 산다는 환경에서 비롯되는데 바다를, 그리고 바다를 통해서 육지를 꿈꾸는 섬과 육지(반도)와의 관계를 생각하다가 섬을 떠나서는 섬과 반도와의 관계를 생각하게 된다. 그리고 외국의 다른 섬들을 관찰했을 때 섬은 한 나라가 아니라 지구속에서의 위치 등을 생각하게 되고 결국 문명과 섬의 관계로 정리된다. 섬에서 살다가 섬을 떠나갔다 온후에야 섬이라는 존재를 인식할 때 섬 밖인 사면의 바다로부터 인식하게되고, 그래서 예전에 섬에 살면서 느낀 섬안의 것과 그래서 더욱 섬 자체를 생각하고 파악하는 논리가 형성되며 나름대로의 의미를 갖게된다. 헤겔의 철학논리를 빌리면 [존재하는 섬] 자체로 파악하는 즉자적인 개념(卽者/ In Itself/An Sich)과 [섬과 다른 지역과의 관계하는 섬]으로 인식하고 파악하는 대자적인 개념(對者/Fur Sich/For Itself)으로 변화가 다가온다.

섬을 사회과학적으로 사용하는 정의는 이탈리아의 안느 코다치오니-마이스터하임가 알베르토 메를리가 사용하는 섬의 세가지 의미로 정리되는 데, 첫째는 도서에 대

한 객관적이고 본질적인 측면을 강조하는 도서성(Insularity), 둘은 도서환경에서 관찰된 행위를 집중되기 때문에 나타나는 사회정치적, 지리정치적, 문화적 측면을 강조하는 집합표상으로서의 도서주의 (Insularism), 세번째는 섬사람 자신들이 살고있는 물리적·인지적 환경과 시공간적으로 설정한 관계를 말하는 섬성(Insulity)으로 정리된다(나이하루 미치노부,1997). 필자의 경험을 현상학적으로 반추할 때 섬에 살때는 도서성을, 그리고 다른 곳에서 살다가 섬으로 돌아와 섬의 정치사회적 상황을 탐구할 때는 도서주의적 인식이, 그리고 세계의 섬들을 보고 돌아왔을 때 지구 속의 섬과 문명과의 관계속에서의 총체적 섬성으로 인식이 바뀌는 것이다. 이러한 맥락에서 필자의 현상학적 경험은 세가지 사회과학적 섬의 개념을 단계적이되 총체적으로 반영하는 것이라고 생각된다. 필자는 1997년의 현재의 시점에서 1984년 제주문화에 사회과학적 해석에 관한 연구를 할 때나 1986년 도서와 육지간의 접합에 대한 연구를 했을 때나, 지역운동에 참여하여 제주도문제의 제기를 했을 때 모두 도서성과 도서주의를 관찰하려는 방향에서 연구와 실천이 진행되었다고 반추된다. 그러나 1992년 4.3 다량취발굴의 사체와 유물을 발굴하고 이러한 활동으로 받고 재판을 받으면서 <왜 제주 4.3의 진상규명을 위해 이토록 노력하는데 왜 해결이 안되려는 것인가?> 하는 질문과 함께 [내가 생각하는 제주섬 그리고 제주섬 연구와 제주섬을 위한 실천의 맥락은 보편적인 의미를 가질 수 있는 것인가?]하는 과제가 끊임없이 제기되었다. 1993년부터 제기되었던 이 과제는 세계의 섬은 어떻게 존재하는가 하는 문제로 확대되어 타이완의 평후 섬, 그리스의 크레테, 오키나와, 싱가포르, 하와이, 밴쿠버 등 섬의 순례로 이어진다. 여기서 세계의 섬들이 한 나라에 속한 섬으로서가 아니라 지구속에서 해양문명을 간직한 섬으로서의 총체성으로서의 섬성의 문제로 다가선다. 그리고 잠정적으로 내리는 결론은 지금까지의 도서성과 도서주의를 향한 연구와 실천은 변증법적으로 순환하면서 섬성으로 통합되고 있음을 본다. 거기에서 섬은 섬나름의 섬철학을 생성하고 간직하려 한다는 것이었다. 이러한 맥락에서 불란서의 철학자 장 르네가 쓴 섬에서 섬은 모든 것이며 대륙을 그리고 인류를 구원할 수 있는 원초적인 힘을 갖는다는 고백은 필자의 사색과정과 맥을 같이한다고 보여진다. 그래서 필자는 이러한 섬철학을 총체적인 섬성(Total Insurity)라고 부르코자 한다.

② 섬철학의 총체성

필자는 섬철학을 총체적인 섬성(Total Insurity)이라 했는데, 이는 섬의 뿌리를 찾고 해석하는 일고 연관된다. 제주사회의 섬성의 총체성을 찾는 데는 (1) 제주라는

섬이 갖는 환경속에서의 역사의 의미 그리고 그것과 궤를 같이하며 생성된 신화나 민요, 설화 등의 사회문화적인 의미 (2) 그리고 이에 대한 창조적 계승 (3) 그리고 이러한 것을 정치적이고 사회적인 방식으로 제도화시키는 노력 (4) (1),(2),(3)의 특수성을 다른 지역의 섬과 비교함으로써 또는 대륙과 비교함으로써 보편성을 획득해 나가는 일이 필요할 듯하다는 것이 필자의 잠정적 결론이다. 예를 들면 제주도 사람들은 자나깨나 이어도라는 또다른 섬을 창조했고 그 섬으로의 열망을 매일매일의 일상생활속에서 부르고 또 불렀다. 왜 그랬을까? 바로 이러한 질문에 대한 끊임없이 제기하는 대답이 어찌면 섬성의 총체성 캐는 것이라고 보여진다. 지금까지 해석으로 이어도는 제주인이 바다를 바라면서 그 바다를 개척하면서 그리고 바다에 희생당하면서 그러면서 더불어 살아야하는 운명적 복합성과 맥을 같이하는 것으로 때로는 [바다로 나가 돌아오지 않는 남편이 거기에 머물고 있기 때문에 곧 돌아올 것]이라는 구원의 메시지가 때로는 [이승의 삶이 너무도 고달프기 때문에 그곳으로 가고싶고 끝내는 갈 것] 이상향으로서의 의미를 갖는 변증법적인 섬이자 섬의 모든 것을 내포하는 섬철학이라고 할 수 있을 듯하다. 1600년대 허균선생은 두권의 소설속에서 섬에 대한 철학을 드러내었는데, [허생전]과 [홍길동전]이 그것이다. 허생전에서 드러낸 섬에 대한 사고는 [섬에 들어가 사업을 하여 성공한 허생전이 돈을 벌어서 성공하자 섬을 떠나려고 배를 띄우자 그 배를 침몰시킨다는]는 내용에서 볼 때 섬은 고립을 시켜야 자기 것을(Identity)를 지킬 수 있다는 생각을 보여주는 것이라는 해석이 가능할 듯하다. 미국이라는 거대한 섬이 몬로대통령이 고립주의 외교정책을 펴서 미국의 섬성을 지켰기 때문에 그후 문명화된 미국을 만들 수 있었다는 이문영 교수의 해석과 연관시킬 때의 허균의 섬이 섬의 것을 지키면서 형성되는 섬성의 의미가 명백해질 수 있다.

홍길동전은 허균의 또다른 섬에 철학의 일단을 보여주는데, 남자와 여자, 그리고 양반과 쌍놈이 평등하게 사는 율도국을 건설하는 토마스 모어식 이상주의를 보여준다. 이러한 사고를 가진 허균이 계급사회이자 철저한 남성중심의 조선왕조의 체제 가치(Regime Value)에 정면 도전하는 사고였기 때문에 소설속에서 그 사고를 이루고 기록으로 남기겠다는 점을 고려한다 하더라도, 섬에 대한 그의 철학은 제주도 사람들의 이어도에 대한 생각과 동일한 맥락으로 이해되어질 듯하다. 그러나 다른 점은 허균은, 섬에서 태어나지 않은 섬사람으로서 섬속에서의 섬성을 이루는 이상향을 말한 것이라면, 제주 섬사람들은 제주사회와 환경속에서 질긴 삶을 살면서 삶에 대한 공통의 경험을 내면적으로 간직하고 끝내는 이어도에 대한 상호간의 공통성을 상호주관성(Intersubjectivity)의 과정을 거쳐 제주사회의 삶의 뿌리로 뻗게하였다는 점이다. 이 점은 섬밖에서 섬을 인식하면서 섬성을 연역하는 것과 섬안에서 섬의 현실을 살면

서 섬성을 귀납하는 것과 같은 차이와 더불어 이어도는 방문자나 외부자가 아니라 제주사람들 자신이 제주사회의 내재적 성질을 개념화시킨데서 발생한 섬성에서 비롯되었으며 그래서 제주섬 철학의 일상적 뿌리가 되었다는 점이다. 때문에 아직도 제주민요의 귀절귀절마다 이어도의 철학이 나타난다는 현상학적 해석이 가능해 질듯하다.

③ 섬철학의 총체성 : 실용주의와 개척주의의 변증법

그렇다면 이러한 제주섬 철학은 제주도에만 특수하게 있는 것인가? 그렇지 않다. 그리스 로마의 신화에서도 이상향에 대한 섬이 있고, 오키나와나 다른 해양지역에도 그 내용은 다르지만 그 지향점은 비슷한 점이 많다. 해양지역의 섬들은 대체로 제주섬의 이어도신화와 같은 맥락의 신화와 전설을 공유하고 있다는 점에서 해양문명의 보편성과 연관된다. 필자의 관찰로는 이러한 신화를 창출하는 섬지역이 대략 크게 두가지의 일상적 철학을 공유하고 있다는 점일 듯하다.

그 하나는 섬들은 섬실용주의를 공유한다는 관찰이라는 지점에서 크게 두가지 정신적 특징의 섬의 생존으로 요약할 수 있다.

하나는 섬실용주의적 맥락이다. 대체로 모든 섬은 실용주의 생활이라는 공통성을 가진다. 섬은 바다로 에워싸인 공동체적 삶은 할 수밖에 없기 때문에 대륙지역 보다는 실용주의적일 수 밖에 없다. 제주도 사람들이 절약정신으로 말하는 지낭정신은 제대로 된 섬사람들이라면 당연한 일상생활의 전략일 것이다. 실용주의하면 나라의 상징처럼 사용하는 영국인데 바로 이러한 철학은 섬이라는 조건과 맞물려 있다는 것이 필자의 관찰이다. 물론 이러한 전략이 실용주의 정신으로 발전한데는 자본주의를 받쳐주는 프로테스탄티즘의 윤리가 있지만, 그 시작은 영국의 섬성이라는 점이다.

일본을 보더라도 마찬가지이다. 그들은 뭐든지 작게 그리고 실속있게 만들어 내어 세계를 놀라게 하였다. 이어령씨가 그것을 축소지향의 문화라고 특징화시켰지만 필자는 그것을 일본의 섬성에 근거한다고 생각한다. 중국이 대륙적이라서 만리장성같은 건축구도의 문화를, 한국은 반도적 특징 때문에 초가집과 벼선같은 곡선의 문화를 창출한 데 비하여, 일본은 섬이기 때문에 색깔의 문화를 일구었다는 일본학자의 지적은, 필자가 그것을 일본 나름의 섬성을 지켜서 자기의 색깔을 만들어 간다는 점에서 제대로 관찰한 것이라는 해석에 비추어 볼 때, 적절한 것이라 할 수 있다. 어쩌면 일본이 아시아의 역사인식에서 보여주는 문명적인 한계점에도 불구하고 경제적으로 성공적인 것은 여러개의 색깔을 가진 섬들로 구성되어 있고 그것이 전체적으로 일본적 실용주의를 내재화시켰기 때문이라는 생각을 하게 된다.

싱가폴의 경우, 정치적으로 독재화되어 있는데도, 그들은 그들의 경제기적을 이룬 것은 다문화를 다스리고 동양적 관료주의를 극복한 실용주의라고 말하는 경제학자들의 보편적인 견해는 타당성이 있다는 본다. 필자의 관찰로는 싱가포르 나름의 섬성을 최대한 발휘하는 구조를 창출하였기 때문에 그렇다는 데 동의한다.

이러한 논리는 홍콩의 경우에도 마찬가지라고 생각하는데, 그들의 150년간 영국의 식민지하에 있었으면서도 홍콩 나름의 생각을 유지하는데 비교적 성공적이었고 그것이 홍콩식 실용주의를 창출하는데 성공하였기 때문이라고 생각된다.

이렇게 섬실용주의를 성공적으로 내면화시킨 섬이 있는 반면에 대부분의 섬은 그렇지 못하다. 그 근본적인 차이는 섬이 섬나름의 것을 지키면서 정체성을 유지하는냐 못하느냐와 다음으로는 그것을 일상생활의 원리로 내면화시키는 데 있다. 이러한 맥락에서 제주섬의 경우 옛날 성인들은 절약정신을 나름대로 내면화시켜 일상화시켰지만 지금에 이르러 정신체계로 창조적으로 계승시키지 못하였다.

다음으로 필자에게 궁금한 섬성은 해양개척주의 (Ocean Frontierism) 와의 관계이다. 왜냐하면 앞의 경우에서 말한 섬자체의 실용주의가 문명화된 틀로 발전되는 경우가 있는 반면 그냥 그 당시의 정신이었다면 시간이 지나면서 소멸해버리는가 하는 문제이다. 그것은 섬성이 섬사람들의 긍정적인 개척주의 정신과 연결되느냐 여부에 달려 있다고 볼 수 있다. 문명사적으로 볼 때 크레테의 경우 비씨 3,000년전부터 크레테문명을 탄생시킨 곳이다. 이것을 가능하게 한 것은 크레테인들이 갖고 있는 섬성이 문명화된 틀을 가졌기 때문이라고 보여진다. 그래서 크레테는 아테네의 조공을 받았고 나름대로의 훌륭한 문명을 보여주었다. 크레테의 정교한 대리석 궁전 건물의 웅장함과 정교함과 크레테 박물관의 유적들은 지중해를 중심으로 해양문명의 화려함을 말해준다. 이러한 문명의 흔적들은 지중해 연안 이탈리아의 시실리아, 샤프르네냐 그리고 불란서의 코르시카 등의 큰 섬에서도 보여지고 있는 점도 그러하다.

현대에 이르러 서구민주주의의 본산이라고 할 수 있는 영국의 경우도 섬으로서의 섬 실용주의의 토대위에 개척주의적 정신이 합쳐지면서 세계를 지배한 것도 이러한 점을 보여주지만 그 영광이 흔들린 것은 개척주의의 부정적인 측면, 제국주의적 지배로 발전되어 원래의 섬성이 침략적인 방향으로 발전하여 야만화되는데 따른 것이라고 보여진다.

일본의 경우도 섬실용주의의 발현으로 섬성이 개척주의로 의로 일어섰으나, 그 섬성이 철저하게 침략적인 제국주의 방향으로 가면서 야만화되면서 본래의 섬성이 변질되었기 때문이다. 바로 이러한 두가지의 철학, 실용주의와 개척주의가 혼합되어 나타나는 것을 총체적 섬성이라고 할 수 있다. 그러나 이것이 원래의 섬성을 발현하여 문명화된

틀을 가질 때 긍정성을 가지는 반면, 이것이 원래의 섬성을 상실하여 야만화될 때 그것은 타락한 섬성이 되고 만다. 이것이 섬성의 변증법이라고 말할 수 있을 듯하다.

④ 제주섬 철학과 발전을 해석하는 틀

제주섬의 철학도 제주섬이 갖고 있는 섬성을 말하는 만큼, 그 발전모형도 제주섬이 갖고있는 섬성에서 출발해야 할듯하다. 제주섬이 섬성을 잘 발현하여 문명화된 발전모형을 창출하고 미래의 비존을 창출할 수 있느냐 없느냐 하는 과제 역시 제주 사람들의 섬성을 발현하느냐에 달려 있다. 그렇다면 제주섬의 섬성을 전체적으로 해석하는 틀이 필요하다. 이러한 해석의 틀을 앞의 논의를 근거로 정리한 것이 [제주 섬 발전모형]인데, 이를 간략하게 설명해 보자(필자는 이를 섬의 관용성 모형이라고 뒤에서 명명한다).

〈지금, 여기〉에 존재하는 제주 섬은, 이어도신화가 일깨우는 의미도 공유하지만, 세계화와 지방화의 흐름속에서 지역적·역사적·정치역학적·세계화의 맥락과 대응과 맞물리면서 살아간다. 제주 섬은 나름대로 역사정립의 노력을 하며 각 부문별로 발전모형을 만들면서 살아간다. 이러한 각 분야의 노력이 변증법적인 정반합의 복합적 과정을 거치면서 나름의 섬철학을 형성해 나간다. 그 철학은 세계의 여러 섬들이 갖는 보편성의 원리와 나름의 것을 갖고 있는 특수성과 맞물린다. 제주섬은 현재를 살아가는 일상의 삶속에서, 앞에서 설명한 것처럼, 제주섬의 섬성을 섬실용주의와 해양개척주의의 정신으로 승화시킬 수 있느냐 없느냐 하는 과제에 마주친다. 그것은 현실적으로는 〈지금, 여기〉를 사는 민과 관의 에너지가 섬문명의 정신을 제주섬 발전모형으로 받아들이고 그것을 문명사적 섬의 관용성으로 승화시켜 문명화된 공동체사회를 창조할 수 있느냐 없느냐 하는 과제 앞에 놓여 있다. 이것은 어쩌면 제주섬이 새로 맞이할 1000년의 話頭가 될 수 있다는 것이 필자의 생각이다. 여기에서 제주의 섬성이 섬의 관용성으로 긍정적이고 그리고 변증법적으로 통합되어야 〈지금, 여기〉의 생존의 의미와 전략을 추수리며, 〈내일, 여기〉의 삶에 대한 비존을 창출할 수 있다. 제주섬의 관용성이 생성되려면 제주섬속에 내재하는 실용주의와 해양개척주의가 성숙된 문제해결의 틀로 결합되면서 실천되어야 한다.

우선 섬실용주의와 관용성의 부정적으로 나타나는 경우와 부정적으로 나타나는 경우를 들어보자.

1948년 4.3이후 제주도 사람들은 웬지 겁먹고 자신을 잃어버린 듯이 생존만을 생각하게 되어 원래의 섬성은 마비되어 버린다. 근 50년이 지난 그것은 가장 부정적인 섬 실용주의라는 잘못된 관행을 남긴다. 남이 잘되는 못보아준다던가, 쓸데없이 없는

데서는 비판하고 앞에서는 자기의 목소리를 내지 못한다. 그것은 지성을 대표하는 대학교수들도 그러하고 사회의 공기를 대표한다는 언론도 그러하다. 자기 목소리를 내지 않고 중앙권력에 줄을 잘서야 하고 그리고 잘되는 쪽으로만 붙어야 한다는 철저한 개인주의적이고 보신적인 실용주의의 부정적인 측면이 나타난다. 제주도적인 섬성을 살리려는 시도는 계속 좌절과 상처를 받는 일이 구조화되기 때문에 새로운 것을 개척하는 일은 배척받는 것이 상식처럼 굳어져간다.

그러함에도 제주섬의 섬성을 긍정적으로 살리려는 노력과 도전은 거듭 나타난다. 1997년 9월 29일 제주도지사와 제주대학교 총장이 7개항의 합의사항을 발표하여 서로 제주섬의 문제에 공동으로 대응하겠다는 결의를 다졌다. 이것은 제주섬 나름대로의 學과 官이 공동의 리더십을 실험하면서 공동의 에너지를 결집해 나가면서 지역의 정치력을 회복하겠다는 맥락이다. 이러한 점에서 이것은 제주섬의 실용주의를 살리려는 섬성의 회복을 가다듬는 일이다.

해양개척주의 문제에서도 부정적으로 섬성이 나타나는 경우와 섬성이 긍정적으로 살리려는 노력들이 나타난다.

섬성이 부정으로 나타나는 것은 제주섬의 한계성에 매몰되는 경우이다. 제주섬에서는 무엇이든지 해보아야 안된다는 지방적 한계론에 매몰되는 것인데, 제주섬이 현실적인 힘이나 역량 인구 등이 작기 때문에 노력해보아야 소용도 없고 손해만 본다는 다분히 패배주의적 발상이 그것이다. 제주대학교 의대를 유치할 때 제주대학교가 보여준 행태 등, 지역 현안문제에서 보여주는 것들이 그러하다. 이러한 것들이 제주섬의 운명적 한계론이라는 체념적 현상으로까지 발전하려는 경우를 들 수 있다. 이러한 사고의 체계를 대륙이나 반도와는 관계에서 생성된 섬지역의 변방성을 드러낸다는 점에서 변방주의적 사고라고 말할 수 있을 것 같다.

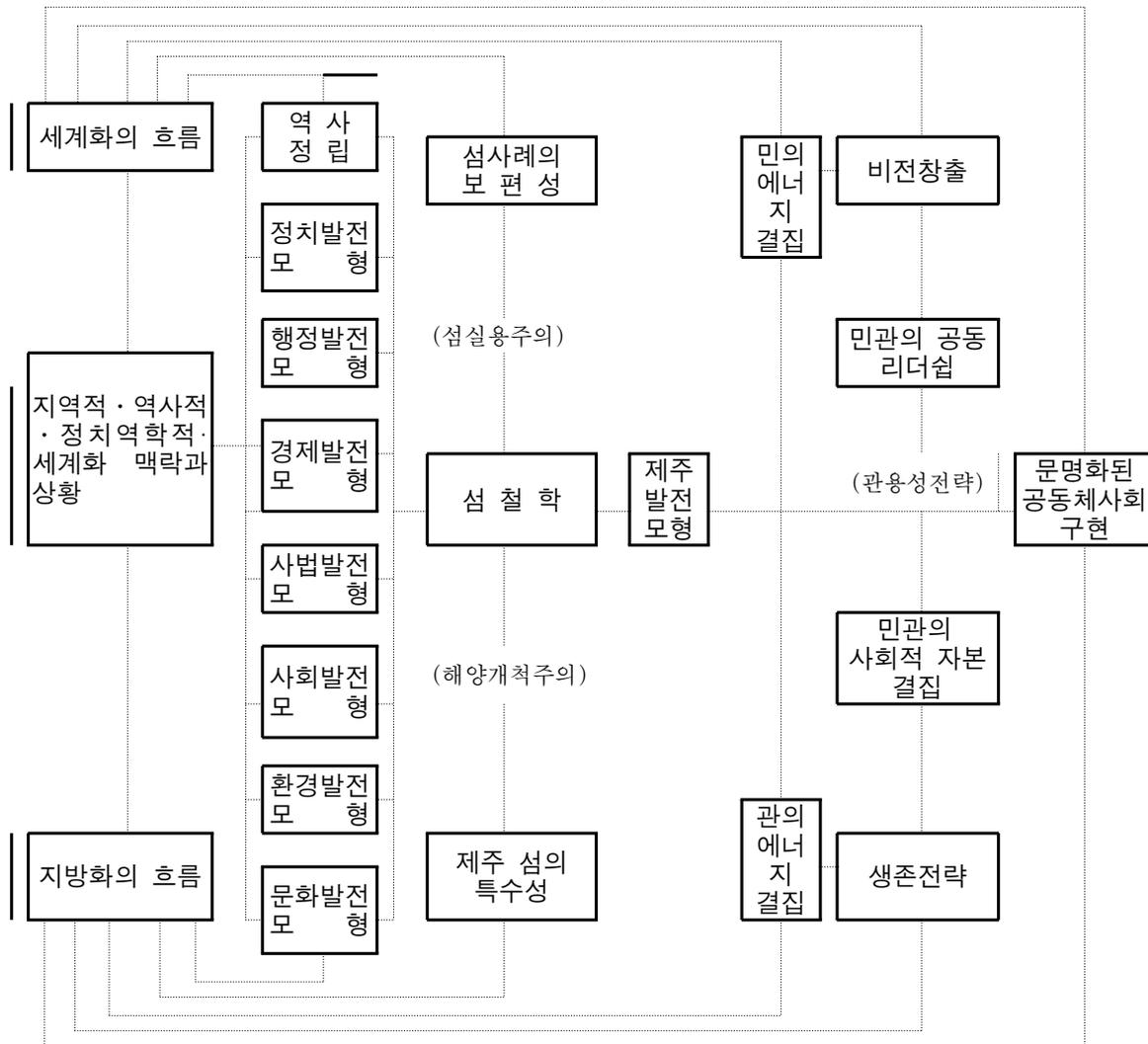
이와는 반대로 섬성을 극대화시키려는 노력이 나타난다. 제주도가 최근 동남아 섬포럼, 세계섬문화축제, 대만과의 교류 등을 추진하면서 과거 섬이 처해있던 고립과 단절의 시대에서 연대와 협력의 시대로의 전환을 모색하는 일은, 그것이 성과 여부에 관계없이, 섬 개척주의에 근거한 긍정적 도전이다. 그것은 제주섬의 섬성을 지방적 한계로 인식하려는 것이 아니라 지구 속의 섬들이 해양문명의 가능성으로 인식하는 인식의 혁명적 전환에서 가능하기 때문이다. 섬은 섬 자신의 정체성을 지키면서 그것을 문명화된 방향으로 섬성을 발현할 때 섬 해양개척주의가 문명의 틀을 제시할 수 있다는 역사인식과 맥락을 같이하는 것이다. 굳이 이를 앞의 섬변방주의와 대립되는 말로서 섬중심주의라고 말하여도 크게 무리는 없을 듯하다.

제주섬에서 일어나는 이러한 현상이 혼합되어 밑바닥에 흐르는 것은 섬성의 본질

적인 정신들이 상호작용의 결과이다. 따라서 앞에서 얘기한 부정적 섬실용주의와 긍정적 섬실용주의 그리고 섬변방주의와 섬중심주의가 제주섬의 오늘과 내일속에서 어떠한 형태로 결합되어 나타나느냐 하는 문제는 제주섬 사람들의 몫인 셈이다.

이러한 논리와 맥락에서 볼 때 제주대학교와 제주도의 공동리더쉽과 제주도의 섬중심주의로의 인식전환과 섬연대의 전략은 제주섬성의 발현을 가능케할 하나의 실험으로서의 의미와 비존창출의 출발점이 될 수 있다. 필자의 용어로 정리할 때 그것은 실용주의와 해양개척주의 정신을 묶는 제주섬의 관용성으로 발전시켜 보려는 문명화된 틀로 나아갈 수 있는 가능성에의 도전이라고 해석될 수 있다.

I. 제주 섬 발전모형 정립



제2장 寬容性 哲學의 文明史的 흐름과 섬의 寬容性

1. 寬容性 哲學의 文明史的 흐름

우선 제주섬 철학과 발전모형의 일상적 근거로 제시한 섬의 관용성 철학의 생성과정과 그 맥락을 살펴 보고자 한다. 이러한 섬의 관용성의 논리를 제기하는 것은 문명사속에서 이미 생성된 관용성의 철학의 흐름속에서 그 의미를 갖기 때문에 관용성 철학의 문명사적 주요 업적을 살피는 일이 중요하다. 왜냐하면 섬의 관용성 철학은 섬이 처한 현실적 상황이란 특수성 속에서 형성되었지만 그 논리적 근거가 갖추어 질 수 있는 것은 세계사속에서 생성된 의미있는 관용성의 철학의 보편적인 원리에 영향과 흐름을 받기 때문이라고 볼 수 있기 때문이다.

가. 行政的 寬容性的 概念과 論理 : 東洋的 寬容性

우선 행정적 관용성은 孔子와 孟子의 유교철학에서 생성되었다. 論語와 [論語·孟子]에서 나타나는 동양적 관용성의 안목은 정부가 민에게 관용해야 나라가 서고 문명화된다는 논리에서 비롯되기 때문에 넓은 의미로 행정적 관용성이라고 명명할 수 있을 듯 하다. 이러한 개념의 생성은 春秋全國時代를 살면서 온갖 혼란을 경험한 공자와 맹자의 정치철학에서 형성되고 체계화되었다.

論語에서는 仁이 德의 政治를, 孟子에서는 仁義가 王道를 一以寬之하는 개념인데, 論語 堯曰 1은 구체적인 행동규칙으로 寬·信·敏·公을 제시하고 있다. 즉 官이 너그러우면 대중을 얻고, 신의가 있으면 백성들이 신임하고, 일을 민첩하게 하면 공적이 있고, 일을 공정하게 하면 기뻐한다(寬則得衆 信則民任焉 敏則有功 公則說)고 말하는 것이 그것이다. 堯曰 2는 政事의 구체적인 기준으로 존중해야 할 다섯가지 덕목을 제시한다.

- ① 은혜롭되 허비하지 않는다(惠而不備).
- ② 수고롭게 하되 원망을 받지 않는다(勞而不怨).
- ③ 하고자 하면서도 탐하지 않는다(欲而不貪).
- ④ 태연하면서도 교만하지 않는다(泰而不驕).
- ⑤ 위엄스러우면서도 사납지 않아야 한다(威而不猛).

이와 정반대로 행동할 때 네가지 악도 동시에 제시한다.

- ① 미리 가르치지 않고 죽이는 일은 虐이다
(不教而殺之虐).
- ② 갑작스럽게 하고 차츰차츰 하지 않는 것이 暴이다
(不戒視成之暴).
- ③ 명령을 태만히 하고 기일을 각박하게 하여 해치는 것이 賊이다
(慢令致期之賊).
- ④ 똑같이 주면서도 출납할 때에 인색하게 하는것 이 有司이다
(出納之吝之有司).

孟子的 盡心章句上에는 무죄한 사람을 죽이지 않은 것이 仁이며, 자기 소유가 아닌 것을 취하지 않는 것이 義라고 하며, 盡心章句下에서는 백성을 가장 귀중하고 社稷이 다음이고 군주는 가벼운 것(民爲貴 社稷次之 君爲輕)이라 한다. 孟子는 王道가 仁義禮智의 실현에 있으며, 그 방식은 아랫사람의 異見을 존중하며 백성들의 생활에 우선하며 힘(力)이 아니라 德으로 문제를 풀어나가는 것을 제시한다.

孔子와 孟子의 관용성은 관이 민에게 그리고 윗사람이 아랫사람에게 관용성을 실현해야 평화로운 정치가 가능하다는 점에서 정부가 시민에게 서비스하는 행정적 차원의 관용성이라 할 수 있다. 따라서 관용성이 생성되는 지점은 정부의 관료이며, 관료가 갖추어야 할 덕목에 집중되어 있다. 때문에 행정적 차원의 관용성이 법률적 관용성으로 그리고 정치적 차원의 관용성을 생성하여 사회·문화적 관용성을 이끌어 간다는 논리가 나타난다(이문영,1994).

나. 宗教的 寬容性 : 西歐的 관용성

서구적 관용성은 종교적 관용성의 의미를 말해 준다. 서구적 관용성은 이교도에 대한 탄압이 극심했던 종교적 문제와 국가와 교회간의 갈등을 해결하고자 했던 John Locke의 관용성에 관한 서한(Epistola ; A Letter on Toleration)에서 나타난다. 그가 국가가 종교탄압에는 손을 떼어야한다는 서한을 네번에 걸쳐 발표하였을 뿐더러, 그의 노력은 영국의회가 관용성에 관한 법률(The Bill or Act of Tolerance:1689)을 제정함으로써 종교의 자유를 쟁취하는 디딤돌이 되었다(Yoshiaki Lisaka,1994).

서양의 관용성은 그의 뒤를 이어 계몽주의 사상가 볼테르 등과 20세기 자유주의 사상가, 국제연맹, 유엔을 거치면서 정치적·종교적·문화적 차이와 억압을 방지하는 여러가지 헌장과 법안을 탄생시키는 기초개념의 하나로 자리 잡는다.

서구적 관용성의 개념은 종교영역에서 발생하였다. 그러나 그것은 시민이 정부와의 투쟁속에서 쟁취하는 정치적·사회문화적 차원을 강조하는 데 기초를 두고 있다(Guy Ankerl, 1994). 때문에 서양의 관용성 개념은 시민사회의 정치적 관용성이 정부의 행정적·법률적 차원의 관용성을 변화시키며 민과 관의 평화로운 관계를 이루어야 한다는 점에서 동양적 관용성의 핵심을 수용하고 있다.

다. 人種的 寬容性의 概念과 論理: 유엔의 寬容性

인종적 관용성의 개념은 유엔의 인종적 차별을 극복하려는 노력에서 생성되었다. 유엔은 비정부기구를 통한 활동을 통하여 인종적 차별, 종교적 신념의 차이 등으로 인한 사회적이고 교육적인 차별을 극복하고 지속적인 활동을 할뿐더러, 1995년을 관용의 해로 지정하여 유엔 인권선언에 대한 구체적인 활동을 준비하고 실행하는 노력을 해왔다. 유엔은 관용성을 '자기와 다른 신념체계나 생활방식을 차별하거나 배척하지 않고 공생공영의 입장에서 수용하는 태도'라고 정의하고, (1) 서로 대등한 입장에서 서로 다른 신념체계나 異見을 수용하는 태도(A Form of permisiveness) (2) 갈등과 대립이 일어나는 타인과의 대면상황에서 열린 마음을 갖는 태도(An attitude of open-mindedness)라고 한다(Katinka Evers,1994).²⁾

유엔의 활동은 유엔기구와 실제에 대한 증오나, 편견 그리고 불관용성을 옹호하는 것을 금지하는 일에 집약되어 온 것이 사실이다.

전쟁과 관련지워서 관용성의 맥락은 전쟁의 선전이나 종족주의 그리고 집단학살의 불법성을 규정하고 이를 중지시키려는 노력(1948, 1963, 1965년의 선언), 종족과 종족주의 편견에 대한 유네스코의 선언(1978년)으로 구체화되어 나타난다.

교육과 관련지워서 나타나는 관용성의 맥락은 유엔의 인권선언(1948년), 아동권에 대한 선언(1956년), 교육에서의 차별을 반대하는 의정서(1960년), 평화적인 이상을 실현하는 젊은이들의 복리 증진과 사람들 상호간의 존중과 이해에 관한 선언문

2) 유엔은 1995년을 관용성의 해(The Year of Tolerance)로 선정함으로써 관용성이 관용성을 문화적·인종적 갈등과 반목을 해소하고 인류의 공존과 평화를 성취하는 개념으로 부각시키고 있다. 그리고 Katinka는 寬容性에 대립되는 말을 不寬容性(Intolerance)라고 하면서 이를 無寬容性(Atolerance)이나 非寬容性(Nontolerance)과 구분함으로써 관용성의 개념을 명백히 하고 있다.

(1965년), 경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제 의정서(1966년), 아동권에 관한 협약서(1989년), 인권에 관한 세계협약(1993년) 등으로 발전되면서 구체화되었다.

언론분야에서도 관용성의 맥락은 증오와 편견 그리고 불관용성의 해소를 위한 긍정적인 언론매체의 역할에 초점이 맞추어져 있는데, 평화의 대의를 위해 사용되는 언론보도에 관한 국제협약(1936년), 언론보도의 국제적 정정권에 관한 협약(1952년), 인권에 대한 국제적 이해를 높이고, 인권에 관한 국제적 이해를 넓히며 종족주의, 인종차별주의와 전쟁에 대한 유혹을 반대하는 매스컴의 기여에 관한 기본적 원리에 대한 유네스코 선언(1978년)으로 나타났다.

결국 유엔의 관용성의 맥락은 인종간의 증오와 편견 그리고 불관용성을 금지시키는 소극적인 조치와 이해, 협력, 평화 등의 구조를 형성하겠다는 적극적인 방식으로 전개되고 있다. 물론 이러한 논리가 한 국가에 한정되지 않고 국제적으로 전개되고 있는 것은 강점이라고 말할 수 있지만 강제적인 제재조치가 약하다는 점이 있다(Janusz Symonides, 1994). 이러한 차원에서 유엔이 1995년을 관용성의 해로 선포한 것은 상당한 의미를 내포했던 것으로 생각되어 진다.

라. 政治的 寬容性의 概念과 論理 : 아프리카의 寬容性

아프리카의 정치적 관용성은 남아프리카의 백인통치를 종식시키려는 만델라와 로마카톨릭의 아프리카 투투 주교의 노력에서 생성된 개념이다. 이 두사람이 이끈 1994년의 선거는 300년간의 백인통치를 종식시키며 흑백이 공존하는 아프리카에 관용성의 깃발을 올렸다. 타임지(1994. 6.3.)는 다음과 같이 쓰고 있다.

클라크와 만델라의 상호의 감정적 대립과 원한은 명백하다.

어떻게 그들이 모든 것에 합의를 할 수 있겠는가? 식사를 같이 하는 것에서부터 나라를 새로 만드는 일까지 과연 합의를 할 수 있겠는가? 그러나 대답은 간단하다. 그 둘은 완벽하게 평화를 만들어 가는 데 합의했으며 더 이상 서로를 미워하지 않기로 하였다.

사실 만델라 대통령의 대화합의 관용성 정치는 클라크를 부통령으로 그리고 자기를 죽이려든 사람을 각료로, 그리고 백인 공무원을 그대로 두는 신분보장의 조치를 취함으로써 결실을 맺었다. 27년의 감옥생활에도 불구하고 그의 평화에 대한 신념과

열망은 무장투쟁을 거부했으며 대신 평화의 뿌리를 남아공화국에게 심는 세기적 기적을 보여준 것으로 평가 받았다. 앙골라나 모잠비크처럼 서로 종족간의 전쟁을 일삼고 콩고처럼 지도자의 정치적 부패가 극심한 상황에서 “ 만델라 공식 (Mandella Formula)를 제시함으로써 르완다, 리베리아, 소말리아, 수단 등 여러국가에 인권과 민주주의 그리고 개혁의 메시지를 전달하는 관용성의 정치를 보여준 것이라고 해석된다(Angeline S. Kamba,1994).

이러한 만델라 대통령이 보여주는 관용성의 정치는 종교적 세력의 뒷받침을 받고 있는 것이 사실이다. 투투 대주교는 만델라가 감옥에 투옥중이었을 때 평화를 옹호하고 흑백의 화합을 위한 투쟁을 이끌어 왔다.

다른 아프리카의 나라에 비해서 남아공화국은 평화를 세워 나가는 데 상당히 어려운 문화적 다양성이 있었다. 흑인과 백인의 갈등, 영어와 아프리카의 언어적 갈등, 소수 종족간의 갈등, 남성과 여성의 갈등 그리고 낙후된 경제 등 그 어려움은 상당한 것이었다. 그러나 평화를 만들어 냈으며, 경제적 발전을 조금씩 이루어 가고 있으며, 이제 하계올림픽을 유치하려는 방향으로 움직이고 있다.

이렇듯 남아공화국의 정치적 관용성은 세계문명의 문명화 가능성을 실현한 것으로서 아프리카 전역의 민주주의와 평화에 이정표를 던진 것임에 분명하다고 하겠다.

2. 섬의 寬容性의 概念과 論理 : 海洋地域(섬)의 寬容性

가. 제주섬에서의 섬의 관용성 맥락

필자는 제주 섬의 관용성의 생성은 섬 사람들의 역사적 항쟁의 제기와 문제해결의 과정에서 생성된 것이라고 본다. 섬의 관용성 논리가 제주 4.3의 진상규명운동에서의 문제제기와 문제해결의 과정과 연관을 맺으며 생성된 과정을 보자.

제주섬이, 5만명 안팎의 희생자를 낸, 1948년 일어났던 제주항쟁의 진상을 규명하는 과제를 제주지역의 자체의 역량으로 문제를 제기한 것은 1987년 여름이었다. 물론 이전에 1970년대 후반에 소설가 현기영, 일본으로 건너간 제주도민 김민주, 그리고 80년대초 미국의 존 메릴 박사, 그리고 86년의 이산하 시인이 각각 소설, 보고서, 석사학위 논문, 시로 문제제기를 해왔으나 제주도내에서 제주도 사람들이 문제를 제기한 것은 1987년 7월 4.3진상규명의 요구를 어렵게 제기한다. 곧이어 필자는 1987년 12월 대통령선거 제주유세에서 김대중 후보의 원고를 쓰게 되었는데 그 때 4.3진상규명요구를 제시함으로써 중앙의 정치권으로 4.3문제의 논의를 진입시킨다.

그 후 92년까지 4.3연구소가 설립되고 4.3항쟁에 대한 연구까지 나타나면서 일정정도 4.3 논의를 금기시하는 벽을 허물게 된다. 1992년 4월 구좌읍 세화리 다량쉬굴에서 48년 12월 당시 집단학살 되었던 사체 11구를 발굴함으로써 4.3진상규명문제는 논의의 단계에서 문제해결의 방향으로 나아가는 계기를 마련하지만, 필자는 이 일로 2년간 재판을 받아 강의를 못하게 된다.

이러한 논의가 진전되는 만큼 “제주도와 제주도 사람들에 대한 변론의 맥락”에서 진행된 진상규명의 논의를 ‘공산폭동을 미화하는 논의’로 매도하려는 중앙정부의 공격 역시 강해진다. 예를 들면 87년 대통령 당시 KAL기 폭파범 김현희의 배후가 4.3의 피해자였다는 데서, 92년 대선당시 북한간첩 이선실 역시 4.3의 피해자인 가파도 출신이라는 사실 등이 강조되면서 4.3논의를 위축시키는 방식 등이 그러한 것이었다.

제주도 내에서 4.3의 논란은 항상 대립되면서 89년부터 93년까지 각각 4.3항쟁공동준비위원회측의 추모제와 4.3유족회측의 위령제를 같은 날 다른 장소에 개최함으로써 4.3논의에 대한 기초적인 합의조차 얻어내지 못한채 서로를 공격하고 끌어내리는 반복적인 소모전이 지속되는 상황이 계속되었다. 94년 4월에 이르러 공준위측은 두 가지 판단을 내리게 된다. 그 하나는 제주도내에서 조차 하나로 뭉쳐 위령제를 치르는 단결된 모습을 보이지 못하면 4.3진상 문제에 대한 논의조차 제기할 수 없는 상황에 이르게 된다는 사실이었다. 필자는 이러한 상황에 대하여 절망감과 안타까움을 느꼈는데 그 순간 ‘4.3진상규명의 대의를 위해서라면 고생한 사람이 다른 입장의 다른 생각을 받아들여 수용할 때 그 정신이 살아 날 수 있다는 생각’이 문득 들었다. 이러한 생각에 기초하여 우리측이 유족회측에 양보하여 합동위령제 개최에 합의를 이루게 되고, 이를 당시의 친구범지사가 적극 수용하고 후원함으로써 어렵게 성사가 된다.

섬사람들의 4.3문제에 대한 제주도식 해결의 새로운 시작으로 서 범도민적 위령제로 봉행하여 도민적 합의에 이루는 과정을 거치면서 1년간 필자는 거듭거듭 이러한 나의 사고의 핵심이 무엇인가를 탐구한다. 그 해 여름 한국의 민관관계에 대한 연구 논문을 발표하면서 그것이 바로 ‘섬사람이 갖는 관용성’이라는 생각을 갖는다. 4.3문제에 대한 접근이 아무리 시급하더라도 그리고 아무리 중대하더라도 그 시작은 ‘서로 다른 경험과 피해를 주장할 수 밖에 없는 생각을 받아들이고 그러한 민의 노력을 관이 수용하는 일’이 일상적인 삶속에서의 관용성이라고 생각한다. 이 1년간의 생각으로 95년 4월 4.3추도사를 썼는데 거기에 ‘섬사람의 관용성’을 처음으로 말한다.

“... 가장 고난을 받았던 사람들의 후손이 역사의 진실을 밝히고 그 역사를 공유해 나갈 때 문명사회가 열릴 것이라는 믿음이 필요합니다.

우리는 독일 사람들이 유대인 강제수용소를 모두 보존하고 관광지로 만들어 유대인 대량학살의 잘못된 역사를 회개하는 역사에 대한 진지함을 받아들이되, 일본처럼 엄연한 침략전쟁도 미화시키려는 허위의식은 거절하는 결단을 내려야 할 것입니다. 이것이 섬사람이 키우고 세워나갈 관용성의 철학이며, 이것이 4.3을 치유하는 길입니다...”

필자는 4.3문제해결의 과정에서 제기된 “섬사람의 관용성”의 논리를 94년 관용성의 전략으로 발전시키면서 제주도의 발전철학의 기본논리로 제기하기에 이른다.

그러나 이러한 논리가 제주도의 현실상황과 비추어 볼 때, 이러한 “섬의 관용성”을 제주 섬사람의 논리로 일반화시킬 수 없다는 현실상황에 대한 회의적인 시각들도 있다.

가씨 : 서로가 대립하고 주도권을 다투는 상황에서 약한자가 강한자에게 관용성을 갖자고 할 때 그것은 원칙없는 패배주의가 될뿐더러 문제해결을 어렵게 하지 않는가?

필자 : 진상규명과 이를 통한 화해라는 대의명분을 갖고 있는한 그것이 해결책이 된다.

나씨 : 관용성은 강자와 타협주의적인 것이 아닌가?

필자 : 약자가 옳은 방향의 해결책을 찾아나가는 과정에 타협은 민주적인 방식이라 생각한다.

이제 관용성 철학의 문명사적 흐름속에서 섬의 관용성을 표2에서처럼 정리해 볼 수 있을 듯하다.

① 관용성의 철학이 보편적으로 생성하는 것은 한 사회가 특정한 문제에 대한 갈등과 혼란 그리고 대립이 혼재하는 상황이 있고, 이를 극복하려는 노력에서 비롯된다는 점이다.

② 관용성의 철학은 어려운 상황을 근본적으로 해결하기 위하여 평범한 사람들의 일상적인 삶속에서 문제해결의 방법을 찾는 데서 비롯된다. 공자와 맹자가 춘추전국시대의 혼란을 극복하기 위하여 유학을 탐구한 일이나, 존 록크가 이교도에 탄압에 극심한 상황을 극복하기 위하여 민주주의 원리를 탐구한 일이나, 유엔의 인종적 편견이나 증오와 전쟁이 빈발하는 상황을 극복하기 위하여 인류박애주의를 탐구한 것, 만

델라가 300년의 남아공화국의 백인통치를 종식하기 위하여 무장투쟁을 포기하고 아프리카식 인종평 등을 탐구한 것, 그리고 제주섬이 제주항쟁의 갈등을 딛고 해양문명의 담당자로서 섬의 의미를 탐구하는 일 모두가 일상적인 삶속에서 문제해결의 방법을 정립하는 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

③ 이러한 방법의 발견은 반드시 대안을 형성하게 하는 데, 공자와 맹자의 경우 仁義政治, 존 록크의 경우 종교자유의 법안화, 유엔이 국제협약과 선언의 공포, 만델라의 경우 관용성의 공식, 제주섬의 경우 섬의 문명화를 대안으로 형성한다고 볼 수 있다.

④ 섬의 관용성은 관용성 철학의 문명사적 흐름을 지향하고 있지만, 논어 맹자의 경우 동양의 정치철학을 정립한 일, 존 록크가 종교의 자유를 성취하고 종교와 국가를 분리시킨 일, 유엔의 인류의 관용성 논리를 정립하는 일, 만델라가 아프리카의 관용성 정치를 세운 일 등에 비추어 볼 때, 이제야 태동하는 단계라 그 성과가 없다. 그러나 섬의 관용성이 섬의 문명화를 지양하는 만큼 해양지역의 문명화의 방향을 찾아 나갈 것이라 기대한다.

표 2 : 관용성의 문명사적 흐름에서 본 섬의 관용성 맥락

맥 락	내 용		생성상황(시기)	방법의 발견	대안의 형성	성 과
	창안자					
행정적 관용성 (동양의관용성)	공자 맹자	춘추전국시대의 혼란(B.C 5~6)	유학의 탐구	仁義의 정치	동양의 정치철학 정립	
종교적 관용성 (서구적관용성)	존 록크	이교도에 탄압의 극심 (1680~1960년대)	민주주의 탐구	종교자유의 법안화	종교의 자유성취, 종교와 국가의 분리	
인종적 관용성 (유엔의관용성)	유엔	전쟁·인종차별의 극심 (1936~현재)	인류주의 탐구	국제협약과 선언의 공포	인류의 관용성	
정치적 관용성 (아프리카의 관용성)	넬슨 만델라	인종차별의 극심 (1960~1994년)	인종평등의 탐구	관용성 형식 (Tolerance Formula)	아프리카 민주화와 인권증진	
해양적 관용성 (제주섬의 관용성)	고창훈	제주항쟁문제해결 의어려움 (1995~현재)	섬의 탐구	섬의 문명화	?	

나. 섬철학의 두가지 원리 : 관용성과 평등의 결합

(1) 섬의 관용성과 섬실용주의 정신

95년 광주 5.18 15주년 국제학술회의에서도 두 항쟁이 만나는 접점은 <관용성>이며 이것이 한국 민주주의를 일으키는 힘으로 작용할 것이라고 발표를 했는데, 궁극적으로는 피해를 당했던 사람들이 역으로 가해자를 용서하면서 옳은 방향을 찾아나가야만 된다는 점을 느낀다. 대만의 2.28과 오끼나와의 반전평화운동에 적용시켜 생각해 볼때에도 동일한 생각을 갖는다. 대만 사람들이 87년부터 2.28를 논의하여 95년에 기념공원을 세우고 기념일로 제정하여 그 문제를 해결하고 역사적 의미를 살리려고 노력한다. 2.28연구가 샤 교수나 라이교수는 궁극적으로 “2.28이 해결된 후 그 연구가 오히려 줄어들고 있지만 궁극적으로 항쟁의 아픈일이 아시아의 민주주의의 틀을 만드는 데 기여할 것”이라는 견해를 피력함으로써 필자의 관용성논리와 동일한 결론에 이르고 있음을 보여주었다. 오끼나와 오타 지사의 경우도 오끼나와의 반전 평화운동의 정신이 약자의 평화를 지키려는 약자가 강자(미국과 일본정부의 아시아 방어전략의 맥락)의 생각을 설득하고 바꾸어 나가고 있다는 점에서 필자의 관용성의 논리가 그 맥락을 같이 한다.

물론 그리스와 크레테 섬을 방문했을 때 권창은 교수가 말하는 서양의 정의의 개념이 잘못된 자에게 응징을 내포한다는 말은 설득력 있게 느껴졌는데, 오랜 그리스의 내전속에서 이러한 갈등적 요소가 나타났는지도 모른다고 생각했다. 이러한 정신 때문에 크레테는 해양문명의 중심으로 나아가는 해양개척주의(Ocean Civilization)를 발전시킬 수 있었다는 생각을 가졌다. 이러한 점에도 불구하고 그리스내전에 대해 그리스 나름의 해결방식을 찾지 못하는 것은 어쩌면 <관용성의 철학>이 현실화되지 못한 데 있는 것은 아닌가하는 생각도 들었다.

이러한 관용성의 논리가 1997년 7월에 열린 제주도의 섬관광정책포럼과 타이페이와 제주도간의 관계증진, 세계섬문화축제 등을 보면서 섬의 관용성은 엄청난 역사적 사건에도 표출되지만 오히려 일상적인 생활영역에서 일종의 섬실용주의(Island Pragmatism)으로 표출된다는 점이다. 영국하면 실용주의라는 심볼을 갖고 있고, 일본의 경우도 작은 것을 잘 만드는 섬 실용주의적 요소가 나타난다. 싱가포르 역시 실용주의적 정책과 관행으로 관료적 요소를 가장 잘 극복한 경우로 평가받는다. 대만의 경우 실용주의적 외교만이 아니라 일상적인 생활에서 그러한 요소가 곳곳에 나타난다. 이러한 섬 실용주의가 섬지역에 특히 일반화되는 형태로 관행화되려면 관용성의

논리가 뒷받침되어야 한다. 특히 섬지역의 경우 여성의 권리신장과 여성인력의 활용의 경우 이러한 요인이 두드러지게 나타난다. 홍콩이나 대만, 싱가포르, 그리고 일본 등의 경우 여성인력의 경제적 기여도와 사회적 직위 향상을 기하고 있으며 이런 점은 제주도의 경우에 있어서도 두드러진다.

결국 섬의 관용성의 논리는 역사적 사건에 있어서 뿐만아니라 일상적인 삶에서도 섬의 철학을 형성하고 발전시키며 나아가 해양문명의 방향을 이끌 하나의 정신적 체계로서 의미를 가질 것으로 기대한다.

필자는 제주섬의 관용성이 해양지역, 특히 섬의 관용성이라고 특징지워서 개념화시키고자 하였는데 그것은 섬의 역사에서 나타나는 섬개척주의의 정신과 일상의 삶속에서 나타나는 섬 실용주의적 철학에 근거한다.

(2) 섬의 평등성과 해양개척주의

필자의 섬 탐구의 한 결론은 섬은 크든 작든 섬실용주의를 공통적으로 공유하면서 해양문명권을 지킨다는 점이다. 그렇다면 왜 수만 이상의 섬지역 중 아직도 150개 이상의 비교적 규모를 가진 섬들이 식민지 상태에 있는가? 큰 섬으로서의 나라인 옛날의 크레테, 영국이나 일본열도, 그리고 대만이나 싱가포르, 그리고 홍콩 등은 잘 나가는데 그보다 작은 섬들은 식민지 상태에 있는가? 그래서 본 집필진은 섬은 어떠한 형태로 존재하는지의 특징을 정리해 보았는데 대략 네가지 특징을 보여준다.

① 섬은, 그 크기에 관계없이, 연결되어 있는 대륙이나 반도와는 달리 네가지 형태의 통치구조를 갖고 있으며 바다로 에워 싸여있기 때문이다. 첫째는 영국, 일본, 타이완, 아일랜드처럼 민족국가로 존재하는 형태이다. 둘째는 싱가포르나 말디브처럼 도시국가형태로 존재하는 경우이다. 셋째는 홍콩처럼 중국의 특별지역으로 존재하는 경우이다. 넷째는 하와이나 제주도처럼 하나의 민족국가의 지방으로 존속하는 경우이다. 다섯째는 괌이나 사이판처럼 하나의 식민지 형태로 존재하는 경우이다. 위와같이 다양한 형태로 존재하는 섬들은 대륙하고는 달리 나름대로의 독자성을 유지하고 나름대로 보존하려는 경향이 대륙에 비해 훨씬 강하다는 점이다. 제주도의 경우에도 대한민국의 속해 있으면서 나름대로의 언어체계와 사회적 관습을 가지며 무소속을 지지하는 성향 등은 다른 지역의 경우보다 훨씬 강하게 나타난다(경상도도 최근 무소속을 지지하는 성향이 나타나지만 그 인구적 규모와 지속적으로 중앙권력을 잡았었다는 차원에서 제주도의 경우와 다르다).

② 섬 지역은 하나의 나라에 속한 경우라도, 대륙지역이나 반도에 비해, 스스로가

스스로를 방어해야한다는 상황을 현실로 인식한다. 제주도의 역사가 보여주는 예는 분명하다. 제주도는 700년전 몽고제국에 4년간 저항한 것이라든가, 1901년 불란서의 횡포에 저항한일, 1932년 잠녀들이 나서서 일본제국에 저항한 일, 그리고 1948년 미국정부에 저항한 일은 이러한 점을 잘 말해준다.

③ 섬은 대륙이나 반도와는 달리 고립된 지역이기 때문에 여성의 생활력이 강할뿐더러 그만큼 여성의 역할이 강하다. 일반적으로 섬지역이 대륙보다 이혼률이 일반적으로 높다는 것은 (오끼나와가 일본에서 이혼률이 높은 것이라든가, 한국에서도 제주도가 높은 지역중에 하나이다) 이를 입증해준다고 볼 수 있다. 이러한 점은 제도적이고 문화적인 제약속에서도 섬지역은 실질적인 의미에서의 남녀평등의 논리가 자생적으로 생길 수 밖에 없다는 점을 보여준다.

④ 섬은 대륙이나 반도과는 달리 모두가 바다로 둘러싸여 있기 때문에 대륙문명권이 아닌 해양문명권이라는 공통점을 갖고 있다. 따라서 섬은 바다에 대한 개척이나 바다와의 동일시하는 문화를 보여준다. 섬마다 바다와의 전설을 갖고 있으며, 바다의 해신을 모시는 일은 똑같다. 그만큼 섬은 자연으로서의 바다와 일치시키는 결과로서 인간과 자연의 일치하는 삶을 살 수 밖에 없다. 제주도에서 이어도의 신화 역시 이러한 예라 할 수 있다.

이와같은 네가지 특징을 정리하면서 섬이 나름대로 해양문명의 중심으로의 위치와 역할을 찾아 나가나 못 찾아가느냐의 갈림길은 자기 정체성(Identity)을 지키느냐 못지키느냐의 문제로 귀결된다는 점이다. 자기정체성을 갖고 있는 섬은, 비록 작은 규모의 섬이드라도, 섬 나름의 독특성을 지켜나간다. 이러한 정체성에 근거하여 나름의 섬실근용주의를 관철시켜 나가는 섬은 해양문명의 중심으로의 역할을 수행해 나간다는 점이다. 그러나 섬이 나름대로의 정체성을 갖고 있을 때 섬나름자는 체소 하 있거나 왜 섬지역은 이러한 가정이 필요한가? 섬은 섬나름이 해양지역에 위치해 있는 위치적 특성과 이로인해 비롯되는 정치적 사회적 문화적 독특성 때문이라는 것이 필자의 관찰이다.

가정 1은 섬철학의 기본원리로서의 평등철학이라면, 가정 2는 섬철학을 현실화시키는 실천원리로서의 관용(Tolerance)의 정신이다. 평등의 철학위에서 관용의 정신이 결합되어 섬 지역 나름의 실용주의로 자기 것을 지킨 사례를 영국이나, 일본, 싱가포르 등 대다수의 섬에서 공통적으로 찾을 수 있다는 것이 필자의 관찰이다.

이러한 가정과 성찰을 토대로 세워진 섬생태주의 모델(표2 참조)은 開發과 環境을 서로 관용해야 한다는 개념을 양립하기 위한 하나의 理論的인 제시이다.

이러한 상황을 극복하기 위한 하나의 방법으로 섬행태주의(Eco-Islandism) 모델

을 제시했는데, 이러한 모델을 제시하게된 假定 및 內容을 보면 다음과 같다(고창훈 · 강영훈, 1997).

가정1 : 모든 종류의 有機體는 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-1 : 비록 작은섬이라 할지라도 大陸과 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-2 : 지구상의 남자와 여자는 또한 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-3 : 따라서 人間과 自然은 同等한 權利를 갖게 된다.

가정2 : 가정 1에 의하여 모든 종류의 有機體는 서로에 대하여 寬容성을 베풀 때
우주의 모든 것은 調和를 이룰 수 있다.

가정2-1 : 작은섬과 대륙은 서로의 正體性を 지키기 위하여 서로 寬容해야 한다.

가정2-2 : 남자와 여자는 서로 寬容해야 한다.

가정2-3 : 자연과 인간은 서로를 지키기 위하여 서로 寬容해야 한다.

제2부 제주섬의 관용성모형 탐구

제3장: 역사정립의 관용성 모형: 제주항쟁과 광주항쟁과 그리고 섬들의 만남

1. 제주정신 원형복구로서의 4.3 진상규명

지금까지 濟州4·3에 대한 논의와 이미지들은 항쟁으로서의 [社·삶]과 대학살로서의 [死·삶]이 복합된 것이었다. 지금도 불려지는 노래 [잠들지 않는 남도]의 가락, 소설가 현기영의 [순이삼촌] 이후 이어지는 문학들의 메시지, 강요배 화가의 [동백꽃 지다]의 무거운 분위기, [여명의 눈동자]의 부분적인 스케치 모두가 [死·삶]의 밧줄에 묶여 있는 제주도의 아픔을 드러내는 구도속에서 항쟁으로서의 [社·삶]의 의미를 담아내고 있다. 누구나 4.3진상규명을 말할 때 28만명이 살았던 1948년 제주도의 상황에서 5만명 안팎의 사람들이 죽었다는 사실에 깊은 충격과 분노를 느끼지 않을 수 없다. 그런 야만의 학살이 작고 아름다운 섬에서 가능했는가하는 충격, 왜 4.3은 오래도록 세계에 알려지지 않고 은폐될 수 있는가 하는 의문 그리고 이로 인해 파괴되는 인간의 삶과 해체되어버린 공동체, 드디어는 도민전체가 냉전문화의 가위에 눌려 집단적인 4.3콤플렉스 증세에 걸릴 수 밖에 없는 분단시대의 구조적인 힘에 전율하지 않을 수 없다.

1992년 4월 48년 구좌읍 다랑쉬 동굴에서 학살당했던 11구의 시체가 발굴되고, 유족이 확인되고, 그리고 정부의 강요에 의해 시체는 화장되고, 현장은 여지없이 정부의 포크레인에 의해 뭉개지고, 그들의 재가 바다에 뿌러지는 통곡, 한 유족은 1년 후 조상의 헛묘자리에 비문없는 위령비를 세운 일, 1994년 발이오름에서 발견된 한 시신은 애월읍의 무연고자 무덤에 묻히는 일 등 일련의 과정은 현실로서의 제주 [思·삶]의 어려움을 생각해 하였다.

2. 제주항쟁의 정치·경제·사회적 상황

제주항쟁의 정점을 1948년 48년 4월 3일의 무장기습투쟁으로 설정할 때 제주

4.3은 전국적인 규모의 2.7투쟁과 소위‘제헌의회’라고 말하는 5.10 남한단독선거 거부투쟁, 곧이어 전개되는 북조선지지투쟁, 그리고 대한민국과 북조선정부 수립, 10월의 여순반란과 제주도 민중대학살정책의 추진과 연결되어 전개된다. 48년의 정치적 흐름만을 주의깊게 보더라도 48년 제주 4.3항쟁의 결행은 2.7단독선거부투쟁을 무장투쟁으로 확대시켰고 나아가 5.10단독선거를 거부함으로써 미군정과 남한의 단독정부 수립에 도전하였다는 사실을 쉽게 파악할 수 있다.

둘째 4.3항쟁을 감행한 이유의 문화적 정서는 제주지역 나름대로의 생존을 지키려는 저항주의적 전통과 연관성을 갖는다. 원래 하나의 독립된 국가가 신라에 합병된 이후 제주지역은 중앙정부에 대항하는 민란을 자주 일으켰다. 고려시대 삼별초는 당시의 대몽제국에 4년간 저항한 신화를 남겼는가하면, 1901년 이재수 장군주도의 민중운동은 불란서와 맞서는 의연함을 보여주는가 하면, 1931년 잠녀(해녀)항쟁을 비롯하여 사회주의운동세력들이 일본제국주의에 끈질기게 맞선 해방운동사는 제주의 저항문화의 일관성을 보일뿐더러, 패배하더라도 거대한 자의 불의에 자기 것을 지키려는 지역 자치와 평화의 정신적 흐름을 보인다. 바로 이 점에서 남한인구의 1%정도밖에 안되는 가장 작은 땅의 제주사람들이 전국의 다른 지역이 거의 방관하였는데 가장 강한 미군정과 단정세력에 최대의 항전을 감행하게 된 문화적 정서를 어느정도 이해할 수 있다. 이러한 특징이 역설적으로 민담속에 나타나는데, 19세기 제주도민란을 주도했던 대정사람들에게는 [대정 뭇생이], 1931년 잠녀항쟁때 저항이 심했던 소섬사람들에게는 [소섬 돌팍이], 20세기 저항의 주력이었던 조천사람들에게는 [조천사람 무덤에 풀도 나지 않는다] 말이 유포되었던 사실은 이들의 저항이 두드러졌음을 시사하는 말이다. 극렬 좌경·용공분자라는 말이 체제가 체제에 저항하는 사람들을 깎아내리기 위하여 악용하는 것처럼.

세째 제주사회의 경제적 상황은 항쟁에 어떠한 작용을 하였는가를 살펴볼 필요가 있다(필자의 91년 연구).

① 제주지역의 경우 토지소유형태는 남한내의 다른 지역과는 달리 자작농이 대다수였다. 지주와 소작관계가 확고하지 못했다는 사실은 거의가 밭인 자연적 조건과 생활이 어렵기 때문에 경제적 자립을 제1의 덕으로 강조하는 사회적 조건에 기인한다.

② 제주도 농민 91.21%가 남한의 농민과 마찬가지로 2정보 미만 적은 땅을 소유하였지만 토지생산성이 낮은 밭이 대부분이기 때문에 실질적으로는 남한의 평균 수준보다 못하였다.

③ 일제는 통조림공장, 단추공장, 양조공장, 양말공장, 표고공장 등의 제조업분야를 개발하고 전기, 금융, 해운 등 기간산업 세움으로써 어업을 중심으로 하는 제주사

회에 축산물과 수산물을 원료로 하는 제조업을 창출하였다. 해방이 되자 제주공업은 정체상태에 빠져들어 일제시대의 절반 수준도 가동되지 못하였다.

④ 위와같은 조건들은 제주사회의 기본모순이 다른 지역처럼 자본과 노동, 지주와 소작관계에서 생성되기 보다는 오히려 중앙을 중심으로 한 수탈과 피수탈의 관계가 중심을 이루었음을 시사한다. 제주지역에 일어났던 항쟁이나 민란이 중앙정부의 탄압이나 불평등한 조세에 저항한 경우가 많았다는 사실이 이를 뒷받침한다.

⑤ 제주지역의 생활은 1947년을 기준으로 볼 때 다른지역보다도 생존 자체가 힘든 상태였다.(보급수준 정식교원: 3400원 정도,공무원: 2000원 정도, 생산직 노동자: 1000원 정도). 물가는 상당히 비싸고 폭등세를 보였다.(백미 1석 : 1700원, 소고기 한근:110원, 이발료:30원, 월사금:50원 시외버스료:170원, 제주목포간 배삯: 330원) 여기에다 해방이후 단기간내 도민 인구의 1/4수준인 7만명 정도가 일시에 귀환하였고 그들의 대다수가 반실직생활자였기 때문에 제주지역의 생활상황이 어려움은 클 수 밖에 없었다. 제주도민들은 유상으로 배급하는 미곡에 생존을 의존하였기 때문에 생활의 어려움은 가중될 수 밖에 없었는데, 배급도 규정량도 2홉5작의 절반수준인 1홉3작 정도, 면류, 신발류, 침구류, 비누등 생활용품 배급 역시 대동소이하였으니 그 어려움을 짐작할 만하다.

⑥ 경제부흥의 핵심문제는 농축산 산업의 진흥과 토지개량사업이었다. 행정당국이 농산물 수집과 새로운 기구와 제도의 마련 그리고 새로운 정책입안을 (어업)제시하여 꾀박한 민생문제를 해결하려고 하였다는 사실은 이를 입증한다.

⑦ 제주도 납세능력을 1947년을 기준으로 살펴보면 국세 34%, 도세 24%수준을 낼 수 밖에 없을 정도였는데, 전국의 도와 비교할 때 가장 낮은 지역중의 하나였다. 상황이 이러하였기 때문에 곡물수집현황 역시 다른지역에 비해 아주 낮을 수 밖에 나타날 수밖에 없었다.

도민들의 과다한 곡물수집에 마을별로 반발하고 집단적으로 저항했던 사례와 생존을 향한 몸부림은 미군정의 경제정책에 대한 불만과 불신을 반영하는 것으로서 제주항쟁의 또다른 이유가 되었다.

네째 사회적 상황은 제주항쟁과 어떠한 연관을 갖는가를 살펴보자

① 사회적 계층분화가 낮았기 때문에 절대다수가 하층계층으로 존재하였다(필자의 91년 연구에 따르면 상층: 0.23%, 중층: 5.44%, 하층: 84%, 분류불능: 10%). 상층은 사업체나 주식회사의 소유자, 병원설립자나 약국경영자, 고급관리 (도지사나 읍면장 등), 사립학교 설립자 일부, 10정보 이상을 소유한 지주 등이다.

중간계층은 농민으로 존재하면서 일정정도의 농지를 소유하는 경우이거나 부분적

으로 겸업하는 경우들이다. 공무원의 경우 미군정청의 관리거나 읍. 면의 서기, 교원의 경우 농업학교 등의 중등학교의 교원, 사설중학교의 교원, 국민학교의 교원등, 자영업의 경우 연쇄점, 상점, 이발업, 인쇄업, 전과사등의 소규모 사업경영, 관리직의 경우 각종 주식회사나 금융기관 등에 근무하면서 부분적으로 농업이나 다른 부업을 겸하였다.

하층계층은 농민과 어민, 실업자, 학생등으로 존재하였는데, 생활고에 허덕일 수밖에 없었다. 특히 절대 다수를 구성하는 하층은 생존의 위협과 경제적 수탈구조의 억압에 예속되어 있었는데, 다른지역과 현저하게 나타나는 것은 노동자가 인구 0.4%수준 밖에 되지못하였다.

② 제주항쟁의 주도세력은 중간계층과 하층세력의 결합된 형태로 나타났다. 자영농, 중소자본가, 농민을 구성하는 중간계층이 일제시대의 민족해방운동에서부터 1947년의 3.1기념대회 및 총파업에 이르기까지 투쟁의 지도세력으로서의 확고한 위치를 갖추고 있었다. 해방후 이들은 인민위원회 구성.운용과 3.1 평화항쟁까지 하층계층과 유기적인 결합을 해나간다. 이러한 과정을 거치면서 성장한 하층계층은 4.3과 5.10단선거부등에서는 항쟁의 주력으로 등장하였다.

다섯째 항쟁주도세력과 제주도민들이 4.3무장투쟁과 5.10단선거부를 어떻게 결합되는가를 살펴보자. 항쟁주도세력이 일제시대 사회주의 민족운동세력으로서 도민들의 신뢰를 받는 그룹이었다면, 제주도민들은 이들에 대한 신뢰와 생존을 지키기위하여 그들의 입장을 지지했다고 볼 수 있다.

① 두세력은 민족통일과 민중문제해결에 목표를 공유하고 구체적 정책목표로 단독선거의 거부와 미군정정책에의 저항을 설정한다.

② 두세력은 학교의 설립과 민주적인 학원의 운영에서 일상적으로 공동체적 삶을 지향하며, 3.1시위 사건 희생자에 대한 조위금 모금운동에서 공동체적 삶을 지향해나감으로써 도민적 연대의식을 형성한다.

③ 두 세력은 3.1시위 및 총파업을 계기로 위기에 대한 대항능력을 결집시켜내는데, 민전(民族民主主義戰線)의 결성과 민청(民主青年聯盟)의 조직화를 해나감으로써 대규모의 3.1시위의 수행 및 총파업의 결행에서 총체적 역량이 표출된다.

④두 세력은 민주적이고 민중적인 합의구조를 창출하였다. 그 하나는 인민위원회의 민주적 구성과 민중적 이익의 수렴이며 또 하나는 미곡반대투쟁 등의 민중문제 해결과 4.3과 5.10단선 거부투쟁에서 나타나는 마을단위의 합의와 대응체계이다.

3. 제주항쟁과 수난

제주항쟁의 전개를 볼 때, 1945-46년까지 제주지역은 자치정부의 구성과 자주교육의 운용을 체계화시켜 제주지역의 정치·문화적 대안을 형성한다. 제주지역은 계층연합적 인민위원회를 구성하여 정치적 요구와 행정적인 해결책을 모색하는 한편 자치위원회-대중의 연결을 구체화시킴으로써 동학농민전쟁 당시의 執綱所 중심의 정치·행정체계와 비견할 정도의 정치력을 발휘할 수 있었다. 제주지역은 마을별로 자주교육운동을 통하여 27개의 학교를 설립하고 열성적인 학교교육을 해나감으로써 사상과 문화를 보급하는 한편 선생-학생-대중의 연대체계를 확고하게 마련한다.

1947년 미군정과 민전을 주축으로한 통일세력은 본격적인 대립과 갈등이 나타나는데, 3월 1일의 3.1평화항쟁과 연이어 전개된 총파업투쟁이 그것이다. 제주지역의 경우 인구의 20%(5만명)정도가 참여하는 3.1절 28년주년 기념대회를 전개하는데, 미군정 이를 원천봉쇄할 뿐더러 구경하는 일반인 6명을 사살하는 무력적인 대응으로 맞선다. 이에 통일세력은 4만명 이상 참여하는 총파업으로 미군정의 잘못과 탄압중지와 분단음모의 중단을 요구하며 맞선다. 통일세력은 이러한 대결을 계기로 대규모 총파업을 감행하고 대중의 조직화를 보다 체계화시켜 제주지역 전체를 “통일세력의 교두보”로 만들어간 반면 미군정과 단정세력은 “3월폭동설”을 전파하면서 “좌익세력의 위험하고도 불순한 체거점”으로 파악하면서 강경한 탄압으로 대응한다. 미군정측은 47년의 3.1평화항쟁이후 제주도민 80%가 좌익지향적이거나 좌익에 동정적이라는 조작논리로 제주도는 “빨갱이, 빨갱이들의 섬 (red people, red island)”으로 왜곡 규정하면서 경찰응원군을 대량증파하고 서북청년단을 대규모 투입시켜 도민을 강경하게 탄압하는 “빨갱이들의 사냥”전략을 직접 지휘해 나간다.

이러한 상황에 직면한 제주도민들은 평화적인 투쟁으로는 살아남을 수 없고 무장투쟁으로 나가야한다는 일반여론이 형성되어 간다. 제주도민들은 생존을 위해서는 그들과 맞서야한다는 공감대가 형성되어가고 대거 산으로 입산 무장투쟁을 예비해 나간다.

1948년이 되자 전국적으로 2.7투쟁이 확산되지만 제주도는 거의 참여하지 않고 4.3무장투쟁을 준비해나간다.

1948년 4월 3일 89개의 오름에 봉화를 올리면서 1,500명의 인민유격대가 20개의 경찰지서 가운데 10개, 서청관사 및 우익인사의 집을 공격하면서 4.3무장투쟁을 결행하였다. 그때의 공격으로 우익인사 6명이 사망하고 19명이 부상한다.

그들이 발표한 호소문의 투쟁목표는 세가지인데, 지역적 차원에서 도민생존의 방어

를 위한 자위적 공격이며, 민족적 차원에서 단독선거, 단독정부를 저지하여 통일정부를 구성하려는 투쟁이며, 국제적 차원에서 제국주의로부터의 민족해방을 성취하려는 민족자주화투쟁이라는 선언이다.

이러한 무장투쟁과 도민항쟁 참여는 상당히 성공적이었던만큼 미군정과 단정세력을 당혹케하였고 미군정과 인민유격대측은 4.28구역리 평화회담을 열어 평화적인 해결에 합의하여 대결은 종식되고 평화가 오는듯하였다. 그러나 미군정과 단정세력은 5월 1일 “오라리사건”을 조작하여 평화회담을 무산시키고 강경진압으로 선회하면서 5.10단독선거의 강행을 결정 대책을 세워나간다.

5.10단선이 임박하자 제주지역은 긴장감이 감돈다. 봄비가 내리던 그날, 인민유격대는 선거사무소를 습격하고 선거를 반대하는 주민들은 마을별로 몇일간 산으로 피신해 투표자체에의 참여를 거부함으로써 3개선거구중 2개선거구의 선거를 무효화시켜 버린다. 전국유일의 선거거부는 미국과 단정세력에게는 부분적 전략실패와 정당성 훼손의 정치적 타격을, 인민유격대와 제주도민에게는 단독선거거부의 승리와 통일정부투쟁의 정당성을 부여한다.

그 이후 남과 북은 각각 단독정부를 추진하는데 인민유격대는 북조선지지투쟁으로 목표를 전환함으로써 항쟁의 성격은 변질되고 도민은 선택에의 갈등을 절감한다. 8월 남쪽엔 대한민국정부가 9월엔 북쪽에 북조선이 수립되면서 도민의 갈등은 증폭되고 생존에의 두려움이 커져간다.

10월 여순항쟁의 발발로 미국과 단독정부는 제주도의 대토벌정책을 더욱 조직화시켜 감행한다. 주한임시군사고문단(PMAG)의 자문과 지휘하에 이루어진 군경합동의 대토벌과 학살작전은 48년 5월 6일부터 이듬해 5월 제주도 지구 전투사령부가 해체될까지 크게 다섯차례로 나뉘어 진행되었으며, 소규모의 진압작전은 53년까지 이루어졌다. 이러한 작전은 마을 단위로 체포- 소개- 방화- 처형의 순으로 이루어졌다. 미국의 작전보고서(G-2)는 이러한 민간인을 대량 학살시킨 토벌작전을 대성공이라 자체 평가하면서 그 이유를 민간인 대량 살륙작전(A program of mass slaughter among civilians)의 완벽한 수행에 있다고 하였다. 그들의 통계는 이 시기에 최소한 1만 5천여명에서 3만여명을(필자는 5만명 안팎으로 추정) 죽였고, 군경합동토벌대가 그 사망자의 80%를 살해했다고 기술하고 있다. 92년 발굴된 ‘다량쉬굴’의 현장은 그 학살의 참혹함을 생생하게 드러냄으로써 말이나 글로는 형언할 수 없는 미국의 토벌작전의 잔인한 상황을 증거한다.

이러한 결과 제주지역의 마을공동체는 초토화되었고 민중은 죽음의 공포에 직면한다. 삼다(돌.바람.가뭄)의 섬 제주도가 항쟁의 경험을 거쳐 대학살에 이르자 통곡의

삼다도(주검, 학살, 눈물 많은)로 변모한다. 지속적인 토벌과 학살작전, 국가보안법의 제정과 실시, 예비검속과 연좌제 장치, 6.25전선으로의 투입과 전쟁수행, 제주사회의 자생력파괴와 문화의 왜곡, 사면과 선무작전들, 생존의 어려움과 공포의 일상화 : 이 모든 것들이 제주도 자체를 분해시켜 버리고 역사와 정신마저 잠들게한다.

도민에게 항쟁의 이상은 지워지고 미증유의 대수난이 다가선다. 그들은 벼랑같은 생존의 길을 찾아 부산으로 일본으로 탈출하거나 군인으로 나선다.

4. 4.3과 5.18의 만남

이제 제주 4.3의 5.18과 만남을 말하고자 한다. 두 항쟁의 만남은 진상규명에서 비롯되었다. 5.18항쟁이 있고난 이후 소수의 제주도민들도 그것을 공유하려는 과정에 참여하게 된다. 특히 1987년 6월 국민항쟁을 계기로 제주도민들은 제주4.3의 왜곡과 침묵의 굴레를 벗고 진상규명으로 나아가자는 대중적 공감대를 마련해 나가게된 계기는 5.18진상규명의 흐름에서 비롯된다고 볼 수 있다.

먼저 제주항쟁은 왜곡되고 제주도민이 제대로 접근조차 못하다가 5.18진상규명과 만나게된 사연을 생각해보자.

첫째 제주항쟁이 미국과 단정세력의 단독선거를 정면거부했을 정도로 도전했다는 사실과 미국과 단독정부가 무자비한 토벌과 대학살에 직접 관여했다는 사실에 기인한다. 미국과 단독정부는 이러한 이유때문에 제주항쟁의 진실을 왜곡하거나 은폐하려하였고 그들의 현실적인 지배력이 이를 가능케하였다. 4.19직후 국회나 제주대학교 학생중심의 진상규명노력이 있었으나 5.16이 나자 이들은 국가보안법과 반공법으로 투옥되었던 사실이 이를 반증한다.

둘째 제주항쟁이 지향했던 통일정부투쟁이 북한의 논리와 유사하게 인식하는데서 오는 이데올로기적 부담감때문에 그 진의가 왜곡되었고 증언할 수 없었다. 이러한 이유때문에 제주항쟁 자체가 북한 심지어 소련의 사주를 받아 감행됐었다는 왜곡이 한동안 상당히 전개되어 마치 진실인 것처럼 수용되기까지 하였고 진상규명의 어려움으로 작용하였다. 도민 대다수가 연좌제에 피해를 보았을 뿐더러 '사상적 연루'의 불안때문에 4.3자체의 논의자체를 못하는 '4.3공포증'에 시달려왔다.

셋째 제주도 자체가 분해되었고 도민들 모두가 생존의 길을 찾아나서야했기 때문에 진상규명의 주체형성의 불가능했다는 점이다. 부산, 일본등지로의 탈출, 군대지원을 통한 생존대책의 강구 등을 통하여 기적적인 생존을 위해 몸부림쳐야했기 때문에 제주도민들은 제주항쟁의 진상을 규명할 주체로 나설 수도 형성할 수도 없었다.

다음으로 제주도민이 진상규명으로 방향을 잡아나가게 된 점을 생각해보자. 87년 6월 국민항쟁이후 광주항쟁이 13대 여소야대의 국회에서 5.18항쟁을 ‘민주화투쟁’으로 자리매김하면서 문학과 학계 및 재야세력의 일부에서 논의가 1987년 대선때 제주항쟁의 진상규명으로 공약화되면서 선거때마다 규명되어야 할 과제로 이슈화되었으나 아직까지 정부차원의 진상규명의 노력은 보이지 않고 있다.

1992년의 다량쉬굴 발굴이 不寬容性 시대의 [死·삶]을 역사적으로 고증하여 4.3 논의의 해방을 가져왔을 뿐더러 4.3진상규명의 정당성을 현실적으로 입증하였다. 그 방안은 이미 정부와 국회에 제시되었는데, 한가지는 [4.3특별법]을 제정하여 법률적이고 현실적인 차원의 명예회복을 하는 일이며, 또 하나는 객관적인 입장에서 공인된 기관에서 [4.3正史]을 편찬하는 일이다. 이러한 제안에 따라 제주도의회가 4.3피해조사를 구체화시키고 있으며, 진상규명에 도민의 힘을 실어주기위하여 4.3희생자에 대한 위령제를 하나로 합치게 한다. 1994년 4월 도민들이 재야단체 중심의 4.3추모제와 반공유족회 중심의 4.3위령제로 나뉘어 열리던 4.3행사를 하나로 합칠 것을 원하므로, 5.18과 마찬가지로, 양 단체 공동으로 [46주기 제주4.3희생자 위령제]를 주최하고 제주도와 제주도의회가 후원하는 민관합동의 선례를 세웠다. 두번 치룬 위령제가 특정한 주관단체의 입장을 반영시키려하거나, 단체위주의 행사진행으로 희생자 위주의 도민행사가 되지 못하는 지적을 고쳐나가자는 과제도 있지만, 도민들 스스로 의견을 합치는 일은 제주 4.3의 진상규명에 도움을 주려는 데 있다.

그러나 중앙정부나 정치는 이러한 제주도의 흐름과 국민적 요구를 받아들이지 못한다. 지난 해 국사편찬위원회에 제주 4.3을 항쟁으로 표기하자는 제안이 있었을 때, 정치권이 흥분하면서 항쟁으로 표기하려는 사람들을 공격하는 현실을 바로 보면서 우리의 정치권은 아직도 역사에 대하여 진지하게 논의할 있는 국민의 수준에 이르지 못하고 있음을 그대로 드러내준 사례라 하지 않을 수 없다. 그것은 46년전이나 지금이나, 약간이 진전은 있었지만, 본질적인 변화가 없어서이다. 그 때의 기득권세력이 제주양민을 빨갱이로 몰아 죽였다면 오늘의 기득권 세력의 하나인 정부 역시 아직까지 4.3의 진상규명과 이를 근거로 법률을 제정하는 조처를 취하지 못해서이다.

이러한 일련의 과정 속에서 4.3은 어제의 [死·삶]뿐만 아니라 오늘의 [思·삶]의 문제라는 생각을 갖게되며, 나아가 [思·삶]의 解法을 고민하게 된다. 가장 고난과 희생을 받았던 사람들의 후손과 국민들이 不寬容性의 정치상황에서 벌어졌던 야만적인 [死·삶]을 지적하고 밝힘으로써 정부가 보다 寬容的인 文明의 방향으로 나아가게 하는 [思·삶]의 寬容性 철학이 필요하다고 본다. 우리가 이러한 철학을 가져야, 독일 사람들이 유대인 강제수용소를 모두 보존하고 관광지로 만들어 유대인 대량학살의

잘못된 역사를 회개하는 바른 역사의식을 받아들일 수 있으며, 일본처럼 엄연한 침략 전쟁도 미화하려는 역사에 대한 허위의식은 거절할 수 있을 것만 같다. 이것이 우리가 키우고 세워나갈 [思·畝]의 관용성 철학이며, 정부로 하여금 이를 받아들이게 하는 것이 4.3을 치유하게 한다. 그 解法은 두가지인데 하나는 정부가 사과하고 특별법을 만들고 정사를 편찬하는 국내적 차원의 해결이라면 또 하나는 이와 연관된 미국의 사과를 받고 유엔에서의 4.3문제의 해결이다. 우선 국내적 차원에서의 해결을 바탕으로 국제적 해결을 가능하게 하여야 한다

세번째로 5.18과 4.3이 진상규명의 맥락에서 만나게되는 만큼 그 유사점도 많다. 이를 생각해보자

① 이 둘은 반외세적인 성격 특히 잘못된 미국의 정책에 대한 저항이라는 점이다. 4.3이 미군정시대의 정책 자체에 대한 저항이었다면, 5.18은 제5공화국의 독재체제에 대한 저항이었으며 이를 묵인한 미국정부의 정책에 의문을 제기한 계기가 되었다는 점이다. 그만큼 양자의 역사적 명예회복과 위상정립에서 미국정부의 책임과 사과를 요청하는 이유도 여기에 있다고 본다.

② 이 둘은 중앙의 정치세력에 대한 지방의 도전이었다는 점이 일치한다. 4.3이 단선·단정을 주도하는 이승만 세력에 대한 도전이었다면 5.18은 전두환·노태우등의 신군부세력에 대한 저항이었다는 점이다. 이러한 점에서 두 항쟁은 1984년 동학농민전쟁의 이상을 계승하는 의미를 내포한다고 생각된다.

③ 이 둘은 약자의 자기방어적 생존으로서 저항이 시작되었다는 점이였다. 4.3이 미군정의 잘못된 정책과 경찰과 서북청원단의 지속적인 테러와 탄압으로 생존으로 위협을 받자 산으로 피신하고 항쟁세력을 지지하는 방식으로 전개되었다면, 5.18은 군부의 무자비한 탄압에 저항하는 것이었기 때문이다.

④ 두 항쟁이 전개되었을 때 도민이나 시민 모두 눈물겹도록 서로 도우며 견디어 냈다는 점이다. 4.3당시 제주시(성내)에는 거지와 도둑이 없을 정도로 견디어 냈고, 5.18당시에도 도난사고나 강도가 없었다는 점은 한국국민들이 끈질기고도 당당한 생명력을 갖고 있음을 보여준다.

⑤ 두 항쟁은 통일운동과 민주주의의 과제와 연관된다. 4.3이 분단저지였다면 5.18은 분단극복의 지렛대가 된다. 두 항쟁 공히 지방자치의 방향을 설정하고 있다는 점에서 한국 민주주의의 성숙이라는 과제를 던져준다.

물론 두 항쟁의 차이점도 있다. 일어난 시점, 지속된 기간과, 희생자의 수에서 차이가 많다. 이러한 점 이외에서도 유의할 점이 있다고 본다. 4.3은 전기간동안 외신에 보도된 적이 없어 외국에 오랜기간, 알려질 수 없었던 반면, 5.18은 곧바로 외신에 보

도되었다는 점이 우선적으로 지적될 수 있다.진상규명의 과정속에서 5.18이 민주화운동으로 불만족스러운 수준의 조명을 받고있는 반면, 제주4.3은 아직 그정도의 평가를 얻지 못하고 있는 점에서 차이가 있다고 볼 수 있지만, 명백한 진상규명이 무엇보다도 중요하다는 점에서 똑같이 어려움을 겪고 있다고 볼 수 있다.

5.역사에서 찾아야 할 寬容性

제주4.3은 [思·삶]으로의 解法을 거치면서 [史·삶]으로 복원되고 역사의 자리를 찾아야 한다. 미군정과 남쪽 정부에 대한 도전이라는 인식으로 인하여 억압을 받았고, 북쪽 정부가 세워지면서 무시되었던 상황이 4.3연구의 공백을 가져오게 한만큼 [史·삶]의 복원은 많은 노력을 필요로 할지도 모르며 통일시대에 이르러서야 가능할런지도 모른다. 아울러 제주 4.3의 경우, 제주도에서 일어났기때문에 제주도적 맥락만이 아니라, 민족분단에 대한 반대라는 민족적 맥락과 미국의 아시아정책에 대한 도전이라는 국제적 맥락까지 내포하는 복합성도 [史·삶]의 복원을 어렵게 할지도 모른다.

그러나 갑오농민전쟁이 100년의 세월이 지난 지금에서야 東學亂이라는 오명을 지우고 갑오농민전쟁으로서 명칭상의 復權을 이루었기 때문에, 갑오농민전쟁의 執綱所 행정의 소망을 잇는 제주4.3도 결국엔 항쟁으로 자리매김되리라는 전망을 갖는다.1932년 제주잠녀항쟁을 역사가에 의해 재조명하여 역사적 자리매김을 하기로 한 정부의 결정을 볼 때 다음 과제는 제주4.3임이 분명하다.

또한 각 나라마다 역사를 바로 세우려는 흐름 역시 유념할 필요가 있다. 대만정부가 2.28항쟁과 대학살에 대하여 공식적으로 사과하고, 희생자 한 사람에게 1억팔천만원의 보상금을 주고 기념비 제막식까지 갖는다. 대만의 2.28이, 제주 4.3과 마찬가지로 1987년부터 문제가 제기되었는데, 그 해결의 가닥을 잡은 것은 대만 국민 대다수가 2.28항쟁을 합당하게 해결하여야 한다는 국민적 합의를 얻었을 뿐더러, 그 해결책이 선거에 중요한 영향을 끼치기 때문이다. 이러한 점에서 제주 4.3이나 5.18 역시 국민들 스스로의 힘으로 국민들의 정당한 요구에 의하여 그 역사의 자리를 찾아나갈 수 밖에 없다. 제주 4.3, [死·삶]의 치유, 그리고 [史·삶]으로 복원하는 일을 국민 모두가 역사를 바로 기록하여 잘못된 당사자의 사과를 받아내고 그래서 역사의 정신을 살아있게 하는 寬容性의 哲學을 세워야할 때라고 생각한다.[思·삶]의 진실을 생각하는 사람들이 [思·삶]의 寬容性을 생각하듯이 [5.18]의 진실을 생각하는 국민들은 [5.18]의 寬容性을 생각해야 한다고 생각한다. 국민 스스로 우리시대의 寬容性

의 철학을 세워 나가야 감춰진 역사의 진실을 밝히고 기념할 수 있고 지우려하는 역사의 정신을 되살리고 그 자리를 찾아줄 수 있다고 믿기 때문이다.

제4장 : 발전정책의 관용성 모형

1. 서론

이 장에서는 발전정책에서 제주사회가 지향하는 정책목표를 분석하고, 이에 근거하되 섬지역의 보편성과 특수성을 살릴 수 있는 방향으로 발전정책의 관용성 모형을 제시해보고자 한다. 이 글의 가정이다. 접합현상을 설명하는 데는 두 가지 즉, 외적 요소와 내적요소를 고려해야 할 것이다. 제주사회와 한국사회의 접합을 논의함에 있어, 미·일의 자본주의체제와 한국사회의 관계와 그 맥락속에서 제주사회와 한국사회의 접합을 다룰 수 밖에 없기 때문이다. 하나의 실천에 대한 다른 실천의 개입은 그 실천이 다른 실천을 변형시킬 수 있는 정도에 따라 주어지는 한계에 의해 결정되며, 이러한 한계는 궁극적으로 지배적인 생산관계를 재생산하기 위한 필요에 따라 설정된다는 사실에 주목해야 하기 때문이다. 자본주의 양식에 있어서, 경제적 실천에 대한 국가의 개입은 특정 경제적 국면에 있어서 그 실천의 요구에 따라 제한된다. 특정 경제적 국면은 이윤율의 경향적 저하를 상쇄하는 작용의 특별한 변형으로 존재한다. 국가의 개입을 통해서 계속적인 자본주의 양식의 확대 재생산을 확보하고자 한다면 이 개입은 위에서 말한 한계내에서 이루어져야만 한다.³⁾

이 글의 분석은 중심 사회구성체내에 있는 하나의 주변 사회구성체가 정책을 통한 실천의 접합이다. 정책을 매개로한 하나의 실천에 다른 실천을 접합시키는 것은 세계 자본주의 체제로 한국 자본주의가 편입되면서 요구되어진 자본주의 양식의 재생산 요청과 이 접합의 결과로 부과되는 제한들에 의해 지배된다. 제주사회와 한국사회의 접합현상을 상이한 생산양식의 접합된 결과로 드러나는 것이며, 이 접합은 자본주의 생산양식의 재생산 요구 그리고 비자본주의 양식(제주도의 공동체적 양식)과 그 요소들의 저항으로 구성되며 이 요구와 저항수준은 시대화 상황에 따라 달라진다. 제주사회와 한국사회의 접합현상의 큰 흐름은 개발정책으로 심화된 불균등한 발전양태와 종속의 지속적인 경험일 것이다. 오랜 종속에의 경험을(외적 요인에 의한)보다 구조화시키는 개발정책은 내적인 정책주체인 행정체제의 무기력을 심화 시킨다. 이러한 행정적 무능력의 징후는 발전을 지향하는 제3세계의 공통적인 병폐로 인식되는 현상이다.

3) 존 테일러(김홍명역), 「제3세계의 생산양식 : 발전사회학과 저발전사회학의 비판과 생산양식 접합에 대한 이론」, 서울 : 풀빛, 1982, 269-337면.

행정적 무능력의 징후를 보면,

첫째, 상당히 요망되는 숙련된 인력이 유출로 인한 인재의 부족현상이 일어나고

둘째, 소수의 능력있는 행정가가 업무를 좌지우지하게 되고

셋째, 행정체계가 고도로 중앙집권화 되어있을 뿐더러 자체의 구조적 역량으로 문제를 해결치못하게 되며

넷째, 지방의 행정체계는 상당히 위약하여 항상 중앙의 감독과 지시에 의존하게 되며

다섯째, 지방의 재정구조 역시 중앙에 예속되어 있음으로 해서 재정의 자율성이 현저하게 중앙에 종속된다.⁴⁾

여섯째, 의사결정의 구조 또한 중앙에 의존적이기 때문에 핵심적이고 중심적인 문제의 결정을 못하고 단지 부분적이고 지엽적인 문제정도에 자율적인 결정을 할 수 있을 뿐이다.⁵⁾

일곱째, 정상적인 의사결정체제보다는 비정상적인 의사결정이 지배적인 것으로 작용한다.

이와같은 행정적 무능력 현상을 종속의 심화를 통해 지역사회의 구성체의 이행을 급속도로 추진해 나가는 계기를 열어준다. 내적구조의 종속과 외적구조의 지배의 결합을 통해 접합은 설명되어 저야 된다. 왜냐하면 종속적 접합과 행정적 무능력현상을 편의에 의해 분리될 수는 없는 것으로서 정책을 통해 총체적으로 연결되기 때문이다. 아울러 정책적 접합에 대한 설명으로서의 외적, 내적 요소 역시 연관되어 작용하면서, 정책이 발전적 변화를 모색하는 지렛대 구실을 한다.< 표8 참고 >

4) 85년말 기준으로 제주도의 재정자립도는 38.8%(전국평균:65.2%), 시 : 49.4%(제주시 : 50.7%, 서귀포시 : 46.6%, 전국 시평균 : 57.5%), 군 : 26.1%(북제주군 : 26.6%, 남제주군 : 25.5%, 전국 군평균 : 28.1%)로서 전국 수준에 밀리고 있다. 동아일보 「1086년 1월 1일자」 참고.

5) Coralie Bryant & Louise G. white , Managing Development in the Third World, Colorado : West Press, 1982, pp. 3-58.

조문부, 오동현, 고창훈, “행정구역과 계층구조의 적정화방안”, (제주대학교 사회발전연구소편), 제주:동양산업사, 1986, 6-41면.

이 논문은 정치적·행정적 차원에서의 중앙에 종속화 되어있는 점은 지적하고 있는 데, 특히 행정적차원에서 인사·재정 및 행정사무의 종속적 구조화가 심화되어 있어 지방행정의 자율성과 자주성은 거의 없는 실정이다. 행정사무의 경우, 지방자치단체가 처리하는 고유업무는 30-40% 정도이고 60-70%는 위임사무이며, 위임사무의 대부분은 기관위임사무이다. 따라서 지방행정의 자율적인 의사결정이나 정책결정의 주체가 될 수 없는 게 현실이다.

〈표8. 발전정책의 관용성 모형〉

제주도와 육지간의 접합현상은 이와같은 행정적 무능력과 상응하는 다음과 같은 특징을 갖게 된다.

첫째, 제주사회의 농업적 자본주의의 지배는 농업상의 위기를 가져왔는데, 그 위기는 1차산업에서 3차산업으로의 비정상적 이행과⁶⁾ 독점적자본주의 형태의 파행적 토지점유로 인해 생산의 근거지인 토지로부터의 배제된 농민의 수가 현저히 증가하고, 동시에 불평등교환과 종속적 구조의 메카니즘으로 인해 농업부문의 생산성향상에도 불구하고 농민들은 점점 빈곤의 늪으로 빠져든다. 이런 요인들이, (육지) 도시에 충분한 일자리가 없음에도 불구하고 농촌지역에서의 대탈출의 행진과 속도를 촉진시키는 근원이 되고 있다.

둘째, 외국자본의 힘과 그에 따른 제약으로 인해 민족적, 토착적 자본의 형성이나 발전은 어려워진다. 제주도 관광의 주요한 재원을 외국인과 재벌의 합작투자에 의지하는 결과, 제주사회의 토착적 자본은 점점 위축되고 주변화 된다.

셋째, 한국 사회에서 관료제적 기구와 조직이 전반적인 사회생활의 영역에서 발전하고 확장되어간다. 우리나라는 가속적인 발전을 모색해 왔기 때문에 관료제가 강화되고 비대화되고, 있는 계급과 없는 계급, 중심도시지역과 주변적 농촌지역을 양극화시키는데 기여해 왔다. 정치권력이 경제의 전반적인 체계를 관리해 나가는 체제가 되었을 때, 관료제는 지배계급의 중추적 수단으로서 경제를 통제하면서 국가안에서 생산되어진 이익의 일부분을 거두어 들인다. 이러한 맥락에서 볼 때 제주사회의 관료기

6) 85년말 현재 제주도의 산업구조는 1차산업 : 60.1%(전국 : 24.9%), 2차산업 : 3.4%(전국 : 3.4%), 3차산업 : 36.5%(전국 : 50.6%)로 나타나는 바 아직까지는 1차산업 중심이지만 3차산업의 비중이 점점 증가할 것으로 전망된다. [제주신문:1986년 4월 2일자] 참고.

구는 중앙의 지배와 이익을 받쳐주는 종속적인 기구로서 종속의 심화에 기여하는 조직이 된다.

네째, 제주사회의 주변화와 이로 인해 빚어지는 불평등한 분배의 구조화이며, 이로 인해 외부지향적 발전정책이 추구되며, 제주사회의 구조는 심층부마저 동요되어 재편되어가고, 그 결과 저임금 농민 노동자의 증가와 실업이 가중되게 될 것이다.⁷⁾

2. 정책분석의 틀 : 정책의 정치사회적 맥락

정책은 인간의 삶과 사회의 요구에 대한 정치·행정체계의 권위있는 결정이라 할 수 있다. 따라서 정책은 집합현상을 진단하는 구체적인 내용이다. 정책은 국가와 개인, 개인 지역과 지역의 연결을 모색하는 결정이며, 한 사회가 추구하는 기본적 가치와 사실적 삶을 잇는 결정이다. 정책은 중심과 주변의 관계를 종속적으로 구조화시킬 수도 있으며, 주변과 종속의 독립적인 상호관계를 모색하는 수단이 될 수도 있다.

정책의 분석과 연구는 정책이 근거하는 기본 가치가 무엇인가를 분석하는 데서 시작되어야 한다. 이러한 가치집약적 분석은 현재의 정치체제가 불안전하며, 정책이 지향하는 목표가 해결되지 않은 과제로 인식하며, 역사적인 시각을 수용하며, 인간의 삶과 사회의 실재를 함께 고려하며, 아울러 현실정치에의 수용을 감안하는 것이다. 한마디로 정책의 분석과 연구는 정책의 주체, 내용, 방법, 철학, 역사를 연결시켜 이루어져야 된다는 입장이다.

이러한 기본적 가치와 가정을 전제할 때, 정책결정은 어떤 근거에서, 어떻게 내려지며, 그 결과 누가 무엇을 얻게 되는가에 있다. 대부분의 정책은 정부가 무엇을 어떻게 선택하고, 무엇을 하는가와 깊은 관련이 있다. 아울러 정책분석은 정책에 대하여 무엇인가 알아내려는 것이다. 정책분석은 정책연구를 통해 사회에 대한 전반적인 지식의 향상을 가져다주며, 정책의 인과론적 이해를 통해 사회과학적 지식을 실제적인 문제해결에 적용할 수 있는 가능성을 제시하는 것이며, 한 나라가 추구하는 정책이 옳은 정책이며 옳은 목표인가를 검토할 수 있는 안목을 제시하는 데 있다.⁸⁾ 따라

7) 사마르 아민, "주변부 구성체의 일반적 특징", (정민 편역), 「주변부 사회구성체론」, 서울 : 세계철, 1985, 136-164면.

월러스타인의 공저(정진역 편역), 「세계체제론」, 서울 : 나남, 1985, 14-116면.

박재묵편역, 「제3세계사회발전론:근대화이론, 종속이론, 생산양식이론」, 서울 : 창작과 비평사, 1985, 290-381면.

8) Martin Rein, Social Science and Public Policy, New York, Penguin Education, 1978, pp.19-95.

서 정책의 분석은 사회과학적, 직업적 목표 뿐만아니라 정치적 안목과 의식을 높여주고 정책의 질을 향상시켜 주는 정치적 목표도 갖는다. 물론 목표에 대한 견해는 주관적인 것이다. 한국인 개개인마다 옳은 정책이 무엇이고, 옳은 목표가 무엇인지에 대해 생각을 달리할 수 있다. 그러나 정책분석이 추구하는 것은 무지가 아니라 바로 아는 것을 추구해야 한다. 그러므로 정책분석의 첫째 일은 정책을 기술하는 것이다. 특정한 정책에 대해 사실적 정보를 파악하는 것이다. 둘째, 정책이 담고 있는 철학과 명분을 찾는 것이다. 어째서 그러한 정책이 구상되게 되었는지, 정부가 왜 그런 정책을 시행하는지 등의 문제에 대답을 모색하는 것이다. 그래서 공공정책이 정치적·행정적 제도와 과정 및 행위에 대한 효과와 영향을 따지게 된다.(표9에서 가). 그러한 정책이 사회적, 경제적, 문화적 영역과 조건들에 어떤 영향과 효과를 가져다주는지를 검토해야 한다.(표9에서 다). 세째, 공공정책이 국민의 삶에 미치는 영향과 충격은 무엇인가를 생각해야 한다. 즉 정책이 정치·행정적 제도, 과정, 행위 등에 파급되는 효과를 생각해야 한다.(표9에서 바). 또한 정책의 집행에 따른 사회·경제적 조건의 변화를 고려해야 한다.(표9에서 라).⁹⁾

이 모든 문제는 상호 연관되어 있다. 표9가 보여주는 정책의 생성구조는 정책의 전반적인 체계를 분석하는 데 유용하리라 여겨진다. 필자는 정책분석을 사회경제적 조건과 정치·행정적 체제의 성격과 정책의 내용과의 연관관계에 대한 일련의 질문으로 생각한다. 물론 이러한 연관을 가능케하는 근원적인 힘은 <근원적 가치체계로서> 철학일 것이다.¹⁰⁾

<연관 가> 사회·경제적 환경적 조건이 정치·행정적 제도, 과정, 행위에 어떤 영향을 미치는가?

<연관 나> 정치·행정적 제도, 과정, 행위가 공공정책에 어떤 영향을 주는가?

<연관 다> 사회·경제적 환경적 조건이 공공정책에 어떠한 영향을 주는가?

<연관 라> 공공정책이 사회·경제적 환경적 조건에 어떤 효과를 가져다 주는가?

9) Thomas R. Dye, UNDERSTANDING PUBLIC POLICY, N. J. PRENTICE-HALL, INC, ENGLEWOOD CLIFFS. 1984, pp. 1-43.

10) Sidney Hook, Philosophy and Public Policy, Carbondale & Edwardsville : Southern Illinois Uni. Press, 1980, 3-15.

〈표9〉 정책의 생성구조

〈연관 마〉 정치·행정적 제도, 과정, 행위가 사회·경제적 환경적 조건에 어떤 효과를 주는가? (연관 가의 순환)

〈연관 바〉 공공정책이 정치·행정적 제도, 과정, 행위에 어떤 효과를 가져다 주는가?(연관 나의 순환)¹¹⁾

3. 정책분석과 제주와 육지간의 관용성 양상

이 글에서 이루어지는 제주도와 한국사회의 접합현상의 분석은 한가지 사례를 중심으로 하여 분석하는 것이다. 우선 제주도 종합개발계획의 내용에 대한 가치집약적 분석을 함으로써 그것이 갖는 총체적인 의미를 분석한다. 제주도의 종합개발의 추진은 제주도 사람과 사회를 바꾸어 놓을 뿐만 아니라, 한국사회와 제주사회의 관계를 바꾸어 나가는 구체적인 정책이기 때문이다. 아울러, 제주도의 개발정책의 추진에 따른 의미와 평가를 제주신문의 기사에 관한 내용을 통해 추적해보는 것이다. 제주신문은 제주도에 유일한 신문이기 때문에 대표성에 대해서 의문은 가질 수 있지만, 더 명백한 자료가 없기 때문에 분석의 단위로 삼았다. 내용분석은 질적인 분석을 위주로 하게 된다.

가. 정책사례분석 : 제주도 종합개발계획의 분석과 이에 대한 신문의 내용분석

특정지역 제주도 종합개발계획에 대한 분석은 그것이 탄생한 배경과 과정 및 절차 및 내용과 내용이 담고 있는 구상과 의미, 그것이 지향하는 철학 그리고 종합이 된다.

11) 제주도, 「특정지역 제주도 종합개발계획(안) : 계획의 기초 및 요약 (제1권)」, 1983.3-36면.

1) 종합개발계획의 탄생배경과 과정(절차)

제주도 종합개발계획은 제주도의 관광자유화를 고려해야 한다는 1963년의 국가재건최고회의장의 지시와 1982년 대통령의 제주도의 종합개발계획의 수립 지시를 거쳐 85년에 확정된다.(표10:제주도 종합개발계획안 추진과정 참조). 정치지도자의 지시와 이를 체계화하는 중앙의 정치체제의 판단이 개발정책의 시작이 된다. 특히 개발정책의 과감한 추진을 통해 제주사회에 심대한 변화를 겨냥한 제주도 종합개발계획은 1년 10개월의 기간 속에서 이루어지고 8개 중앙부처의 “제주도 종합계획조정실무반”과 연구수행기관은 국토개발원의 주관하에 국내의 2개업체와(한국산업개발연구원과 대지종합기술공사) 국외의 3개업체(미국의 벡텔사, 베켈사와 일본의 퍼시픽사)이며, 이들은 용역참여자로서 개발정책의 기본계획의 입안 및 설계를 담당했다. 여기서 보듯이 개발정책의 주체는 중앙정부와 국내외의 연구기관이었고, 개발정책 수립과정 역시 중앙정부의 일방적인 주도에 의한 것이었고, 연구기관도 충분치 않았을 뿐더러, 이 문제에 대한 검토가 1회의 참가자의 발표형식을 거쳐 확정되어졌음을 쉽게 알 수 있다.(82. 9. 18-83. 10. 28)

2) 종합개발계획의 성격과 내용

제주도 종합개발계획은 국가계획인 특정지역 건설종합계획을 골격으로 하여 지방계획인 도건설 종합계획을 종속적으로 복합시켜 국가적 특수개발지역계획으로 규정하고 중앙정부의 조정과 통제하에 두는 것으로 하고 있다. 또한 이 계획은 공간적으로 제주도 전지역을 대상지역으로 하며, 시간적으로 1982-2001년까지 20년간을 계획기간으로 삼아 중장기 계획적 성격을 갖는다. 계획의 내용을 크게 지역개발계획, 관광개발계획, 국제자유지역조성계획 등 3개부문을 골격으로 하고 있다.

첫째, 지역개발계획을 도발전 전반에 연관된 종합계획으로서 관광 및 자유지역조성 등 선도부문의 계획을 수용, 지원하는 한편, 각종 상위계획의 지방적 구현을 도모하고, 아울러 제주도의 개발의 특수성을 고려하여 산업진흥, 교통 및 유통, 정주체계, 환경보전 등 내발적 계획과제를 도출하여 그 발전 방향을 제시한다.

둘째, 관광개발계획을 제주도 개발의 기폭제적 역할을 담당하여 타부문의 개발을 선도하며, 관광자원의 활성화, 관광자원시설의 확충, 관광진흥 등에 관한 방향을 제시한다.

셋째, 국제자유지역의 조성계획은 국가계획차원의 개발사업으로서 자유지역조성여

건, 도입가능한 유형, 자유지역 조성, 집행 및 관리·운영 등에 관한 방향을 제시한다는 것으로 구성되어 있다.

이러한 개발의 추진은 한국의 미래사회에 대한 전망과 맥을 같이 하는 예측과 제주도가 가지고 있는 개발 잠재력과 한계적 제약조건의 분석을 토대로 제주도 개발의 기본목표와 전략을 제시하는 것으로 되어 있다.

개발의 기본기조는 제주도의 인문적·환경적 자원의 잠재력 개발, 소득과 복지향상 및 낙후지역의 성장 촉진 거시적이고 대외지향적인 국가전략의 교두보로서의 개발, 미래지향적이고 국가지향적인 지역발전의 추구로 정하고, 장·중·단기 전략을 제시한다.

개발전략을 보면 4개의 기본원칙을 (1. 단계적 개발전략의 채택 2. 국가개발목표와 지역주민 이해와 조화 3. 보전우선의 개발체제 정립 4. 개발의 부정적 파급효과 최소화)골간으로 하여 단기 (1. 지역산업구저의 현대화와 정주체계의 정비2. 올림픽에 대비한 관광거점으로 육성 3. 생활권 위주의 지역개발추진) 중기(1. 동북 아시아의 관광거점으로 육성 2. 생활권 위주의 지역개발 추진 3. 국제 자유지역조성의 기반 구축) 장기(1. 복합적 위주의 지역개발추진 2. 국제관광 기착지화 3. 최선진 문화생활의 실현)전략을 구성하고 있다.(표11참조)¹²⁾

이와같은 구상과 목표와 전략을 담은 제주도 개발계획은 대폭 축소되면서 국제 자유지역조성을 입지의 부적당, 여건이 불충분, 자원조달의 어려움을 이유로 장기계획은 여건의 성숙추이를 감안하여 재검토 한다는 맥락에서 축소·조정하여 확정지었다.¹³⁾

이러한 일련의 계획은 중앙정부의 구상과 국내외의 용역연구회사의 조사를 토대로 도민의 참여와 의견의 포괄적인 반영이 전혀없이 85년 3월 “특정지역 제주도 종합개발계획”으로 확정되어 시행되기에 이른다.

이 문제에 대한 의견조사가 거의 이루어지지 못했는데 부분적이고 사후적이지만 유일한 조사가 제주신문이 주관한 「특정지역 종합개발계획」성안에 따른 의식구조에 관하 조사 정도이며(84년 11월), 의견개진의 경우도 제주도 종합개발계획에 따른 좌담(85년 2월 8일)정도이다. 위의 조사와 좌담은 거의 골격이 갖추어진 후의 조사와

12) 윗책.

강남규, “제주도 토지투기 실태”(김강외편), 「현장3 : 삶의 터전을 지키기 위하여」, (서울 : 돌베개, 1985), 161-193면.

[제주신문 : 1982년 10월 19일자], [제주신문 : 1983년 12월 28일자], [제주신문 : 1984년 2월 2일자].

13) [제주신문 : 1984년 7월 7일자].

좌담이라는 데에 기본적인 문제가 있다. 그러나 위의 조사에 따르면 도민의 상당수가 종합개발계획에 대한 관심(98%)과 대단한 기대를 갖고 있으며(98%) 이러한 개발문제에 있어 주민의 의견이 절대적으로 반영되어야 한다고(88%) 주장되나, 구체적으로 개발계획의 방향을 알고 있는 경우는 아주 적은 것으로 드러나(6%) 개발계획의 작성에 있어서 도민의 참여와 의견 집약에 근본적인 문제가 있음을 확연히 시사하고 있다. 아울러 지금까지의 관광개발이 시설물 투자에만 관심을 기울인 결과 자연 훼손이 컸다고 지적하고(34%) 앞으로의 관광개발을 문화와 민속(32%)과 휴양 경관중심으로 지향하여 제주도민의 삶과 문화의 모습과 제주도의 아름다움을 조화시키는 방향으로 나아가 한다고 보고 있고 개발의 주체로서 도민의 참여를 활발하게 하려면 지원 인력자원의 고용확대(26%), 지역자본집결협의회의 구성(21%) 등을 요구하고 있으며, 균형적 발전을 위하여 해안지대(32.5%), 중산간지대(30.4%), 산악지대(18.6%), 및 도시주변(18.5%) 등에 신경을 써야 하며 개발과정에서 염려되는 문제는 자연훼손과 공해(37%), 외래자본에 의한 토지잡식(26%), 미풍양식의 퇴색(24%) 등으로 나타남으로써 개발정책의 추진으로 인해 야기된 경제적인 구조와 삶에 대한 불안심리가 구체적으로 드러나고 있다. 아울러 개발의 주체는 도민이어야 한다는 주체적인 인식이 강함에도 불구하고 개발 자본의 주체는 도외자본과 도내자본의 합작(34%)이 재외 도민을 포함한 도내자본에의 기대(28%)보다 높게 나타내고 있는데 이는 정신적 주체임을 굳건히 믿으면서도 경제적인 측면에서의 한계성을 인식하는 것으로 해석될뿐더러 오랜 구조적 모순의 힘에 접합되고 있는 상황이 지속 확장되고 있음을 암시하는 것이다. 특히 국제자유지역에 관하여 도민들을 언젠가는 그렇게 지정되리는 것을 한 번쯤은 생각해 보았지만(89%) 국제자유지역에 대한 개념설정이나 시행에 있어서 상당수가 당황하거나 망설이는 입장을 취하면서 성급하게 자유지역으로 개방될 경우 지역민과 외지인의 갈등이 상당히(76%) 나타날 것이나, 그것이 외적인 마찰(20%)보다는 내적인 갈등(56%)으로 잠재할 것이라고 보고 있다.¹⁴⁾ 사실 국제자유지역이라는 이름하에 빚어낼 종속적 접합은 정신적 일체감의 파괴와 경제적 종속으로 다가올 것이다. 특정지역 제주도 종합개발계획에 대한 좌담에서도 종합개발의 실천에 상당한 기대를 품으면서 정상적인 추진을 바란다는 전제속에서 도민의 참

14) [제주신문 : 1982년 11월 20일자]. 이 조사는 제주도종합개발계획의 성안에 따른 조사로서, 개발에 대한 도민의 희망, 요구사항, 의식의 변화를 조사했으며, 대상인원은 100명(제주시 : 46명, 서귀포시:14명, 남제주:14명, 북제주:14명, 타도출신:14명)이고, 대졸 이상의 학력소지자 63%, 직업별로 교육계:12명, 법조계:3명, 예술문화계:7명, 상공계:15명, 종교계:4명, 의약계:4명, 금융계:3명, 체육계:3명, 농어업:13명, 근로자:9명, 통·반·리장:4명, 주부:3명, 학생:3명, 기타:2명이다. 여기서는 유관한 부분만 발췌했다.

여와 의사반영을 통한 정책결성과 집행의 보장, 계획내용의 공개, 계획의 일관성 있는 추진을 요구하고 있다.¹⁵⁾

개발정책의 흐름이 내부로부터의 참여에 기반을 두는 게 아니라 외부로부터의 일방적인 추진일 때 정책이 가져다 주는 것은 졸속 위주의 실패와 소외적 삶의 아픔 들일 것이다.

종합개발의 시행에 대한 제주신문의 평가를 보면, 관광지향적 행정의 실천이 20여 년간 숙박·교통·통신 등의 부문에서 장족이 발전을 이룩한 것은 사실이나 무조건 큰 것이 훌륭하다는 거임승배 사상이 만연되어 여건을 무시한 의욕만 큰 계획을 남발하고, 급히 서두르는 실적위주의 정책의 추진이 갖는 위험성, 민간자본의 유치에 소극적이고 이에 대한 홍보와 대책이 미흡하다고 보고 있다.¹⁶⁾ 대체로 제주신문이 바라보는 제주도 종합개발에 대한 평가의 시작은 종합개발의 구조적인 측면(내용)보다는 종합개발의 집행에 집중되어 있다. 이는 종합개발의 기본철학과 내용적 골격에는 긍정적이고 진실한 균형감각을 가져야 한다는 입장에서 그것의 정상적이고 효율적인 집행에 관심이 초점이 맞추어 지고 있다.¹⁷⁾

관광정책과 행정의 무능력현상에 관해 지적한 것들은 보다 구체적이지만 구조적인 문제의 논의는 드문 편이다.¹⁸⁾ 관광요금의 후불제 제도가 도민의 피해방지를 위해 개선되어야 하며, 관광정책의 일관성, 관광홍보의 적극적인 방안마련, 관광홍보의 부적확성, 야간관광 등 관광정책의 다원화, 지역실정에 맞지 않은 업체의 방치 등의 문제를 지적하고 있다.¹⁹⁾

15) [제주신문:1985년 2월 9일자]

[제주신문:1985년 6월 22일자]. [제주신문:1982년 6월 24일자]. 이 계획이 제대로 추진될 경우 91년의 지역총생산은 84년의 7천2백38억에서 1조 3천억원, 1인당 G.N.P은 1백50만4천원에서 2백18만원, 인구는 48만2천명에서 60만1천명, 취업인구는 19만명에서 24만명, 관광객은 1백20만명에서 2백30만명, 주택보급율은 88.9%에서 90%로 되리라는 예측을 하고 있다.

16) [제주신문:1986년 1월 28일자 사설]. [제주신문:86년 4월 30일자 사설]. [86년 9월 30일자 사설]. [86년 9월 25일자 사설]. 여기서 1차년도 1천6백51억의 투자계획은 지역개발사업 : 1천4억, 관광개발사업:1천4백억 자금별 투자내역은 2백68억(15%), 지방비 1백37억(7%), 공사(전화·관광) 부담 5백52억(31%), 민간자본 7백87억(45%)등이다.

17) [제주신문:1986년 1월 1일자 사설].

18) 행정의 무능력 현상이 단적으로 드러난 경우는 86년 1-4월까지 일어나 법환리분노처리장문제였다. 행정의 사업처리가 주민의 의견과 참여를 배제하고 공정한 연구기관의 체계적 연구도 없이 이루어질 때 어떤 결과가 야기되고 지역과 지역주민의 삶에 어떠한 영향을 미치는지를 분명히 노정시켰다. 행정이 민의 지혜와 의견을 수렴하기 위해 행정의 자율적이고 공개적인 태도와 보다 문제를 신중하고 책임있게 처리하는 체제로의 전환이 시급하다. 나의 개인적 생각은 중산간 지대의 목장들에 정화시설을하여 각 지역별로 분담처리하고 퇴비로 사용하는 방안을 연구해 보고 시행하는 것을 검토해 볼 만하다. [제주신문:86년 9월 25일자 사설]은 주민행정에 있어서 계획만 거창하고 전시적인 관행을 지적하고, 제도의 내면화와 실질적인 실천을 촉구하고 있다.

〈표10〉 제주도종합개발계획 추진과정

자료 : 특정지역 제주도 종합개발계획안 (1983) p. 3 - p. 10 까지 요약한 것임.

〈표11〉 제주도 개발 목표와 전략에 대한 연표

1. 시 간	1985	1991	2001
2. 단계별전략	1. 지역산업구조의 현대화와 정주체계의 정비 2. 올림픽에 대비한 관광거점의 육성 3. 국제자유지역 조성의 준비작업추진		
단 기			
	중 기	1. 동북아시아의 관광 거점으로 육성 2. 생활권위주의 지역개발 추진 3. 국제자유지역조성의 기반구축	
		장 기	1. 복합기능의 자유지역 조성 2. 국제관광의 기착지화 3. 최선진 문화생활의 실현

3. 단계별 국면의 특징	제 1 단계 (관광지역)	제 2 단계 (국제회의 유치지역)	제 3 단계 (제조 및 교역지역)	제 4 단계 (자유무역지역)
	대기업 중심의 대규모 호텔과 그에 따른 부대시설의 정비(카지노, 면세점 및 부대시설)와 기간시설의 정비(도로)내외국인의 관광객증가	국제공항 및 국제통신 시설, 국제적 수준의 레저시설 상공업 지역의 조성, 특수제조부문의 육성	다국적기업의 유치, 항공중심의 제조 및 무역센터 조성 복합적 기능의 도시화- 상업, 레저, 여행	통계센터 금융센터, 자유지구, 도시 서비스 지역의 확대, 항만시설의 확충, 중앙 정부와 기업의 연계화, 첨단 산업 기지화

4. 단계별 투자예정액 <———— 1조 3천억원 —————><———— 1조 2천억원 —————>
 특정지역계획부문 도종합개발계획부문
 6천5백70억원 6천7백70억원

19) [제주신문:1986년 1월 30일, 4월 11일, 4월 29일, 5월 9일자, 10월 17일자 사설]. 마지막 사설은 관광업을 높은 문화의 사명으로 인식해야 한다고 주장하고 있다.

자료 : 특정지역 제주도 종합개발계획안 및 제주신문관계 기사를 종합한 것임.

그러나 관광을 통한 접합현상은 기본철학과 구조적인 차원에서 드러난다. 특히 제주관광을 주도하는 투자부문에서 외국의 다국적 기업과 국내 대기업의 합작 형태가 주류를 이루며,²⁰⁾ 관광의 기본방향을 현실적으로 제시하는 기생관광의 확대등이 중요한 문제로 다루어져야 한다. 1970년대부터 등장한 남성집단관광은 “태양, 바다, 여자”를 내세우는 제 3세계의 관광정책으로 제 3세계의 여성에 대한 매춘이 합법적으로 구조화된 현상이다. 한국의 경우는 주로 일본의 섹스관광의 목적지이며, 이러한 결과 관광을 통한 종속적 접합은 일본의 제국주의적 관광,²¹⁾ 경제적 외화의 필요성을 근거로 이루어진 기생관광의 합법화 정책, 이러한 물결 속에서 상업주의적인 방향으로 제주사회는 한국사회에 접합되고,²²⁾ 여성의 상품화, 도구화가 자연스럽게 수용되어지고, 인간의 삶은 점점 갈등과 아픔으로 얼룩진다.²³⁾ 제주사회의 경우 관광정책의 방향이 위와 같은 맥락에서 추진되고 있는데 이의 시정을 포괄하는 정책이 시급히 고려되어야 한다. 목적지관광지로서의 모색을 원칙으로 마을중심의 관광, 가족관광, 순례관광, 문화관광, 연대관광 등이 연구 제시되고 모색되어야 한다.²⁴⁾

이러한 관광정책으로 인해 빚어지는 접합현상의 유사한 맥락을 토지문제에서도 확실하게 드러난다. 토지문제에 있어서 대기업과 공권력의 결탁에 의한 토지를 점유하는 현상을 종합개발정책과도 깊이 연계되어 나타나고 있음을 쉽게 확인 할 수 있다. 종합개발용역회사인 대지종합기술공사 토지 투기 사건이 이를 입증하는 대표적인 것이다. 토지의 대규모 소유가 종합개발발표이후 현저히 급증했는데 대체적인 성격이 재벌 및 우수기업이 대규모 소유가 많고, 특이 중문, 화순 등 특정지역으로 고지된

20) [한국경제신문:1985년 6월 16일자].

21) 론 오그라디 지음(한국기독교사회문제연구원 편역), 「제3세계의 관광공해」 서울 : 민중사, 1985, 28-205면.

나는 제주도의 관광의 캐치프레이즈를 Three S(SEA, SUN, SOUL)로 바꿀 것을 제의하고 싶다.

22) [제주신문:86년 7월 15일자]에 따르면 86년 전반기에 도내 외국인 관광객 이용업소 6군데에서 벌어들인 외화는 전부 29억8천6백2만2천원으로서 전년도 동기간의 2배를 넘고 있으며, 업종별 외화획득상황을 보면 관광요정 3군데가 28억7백82만7천원으로 전체수익의 98%를 차지하고 있다. 이러한 증가의 원인은 전년도 상반기 외국인 관광객의 3만6천9여명에서 86년 대상반기에서 20%의 증가를 보인 4만4천4백여명으로 늘어나 데 있다고 분석하고 있다.

23) 설호정, 제주도 땅에 물리는 관광기생, 「샘이깊은 물」(86년 5월호), 66-74면. 이 글은 일종의 현장보고서 형식을 갖추면서 관광요정의 실태와 기생들의 삶의 아픔을 그리고 있다.

24) 론 오그라디는 제3세계에서의 관광의 대안으로서 순례관광, 크리스찬관광, 연대관광등 목적있는 관광을 제시하고 있다. 이시돌협회의 맥클린치 신부는 제주도의 관광의 대안으로서 마을중심의 가족관광을 제시한다. 나는 마을 또는 문화관광등도 고려해야 한다고 생각한다.

[제주신문:10월 9일자 사설]은 제주도가 목적관광지로 발돋움하기 위해서는 한국관광의 종속지역에서 벗어나 중심적 목적지역으로 나가야만 한다고 역설하고 있다.

지역은 절반 이상이 외지의 기업체가 대규모 소유가 있고, 개발가능한 도내 야초지 60%이상이 외지인 소유로 나타나고 있다. 아울러 유용한 무인도의 대부분 역시 유력한 개인이나 기업의 소유로 바뀌어져 버렸다. 이러한 사유 무인도들은 대부분 1910년 이전부터 민간 소유로 돼있던 것이 최근에까지 특정한 규제없이 이전되어 왔고, 이러한 섬들이 해양관광의 거점이 될 수 있음에도 불구하고 제주도 종합개발계획에서 제외시켜 버렸다. 또한 외국인 토지의 소유도 조금씩 늘어나고 있다. 토지문제에서의 접합현상은 70년대의 개발정책에서 비롯된 것으로서, 권력의 독점 및 돈의 집중 및 이 두 영역의 유착이 빚어낸 것이며, 제주도 종합개발계획 구상이 구체화되며 더욱 심화되었다. 그렇기 때문에 이러한 토지 문제에 대한 대책이나 규제가 거의 없었거나 형식화 되었다. 아울러 토지문제를 다룬 모든 기사가 실제적인 소유실태는 공식적인 통계보다는 훨씬 많을 것으로 지적하고 있다. 이러한 토지문제는 국토의 효율적 관리와 토지와 합리적 이용이라는 개발철학의 원칙에도 지배되어 균형있는 지역발전을 저해할뿐더러 지역분쟁과 제주도의 공동체적 생산양식의 파괴(공동목장의 분쟁에서 볼 수 있듯이) 나아가서 지역주민의 삶의 양식의 흔들어 버리고 급기야는 생존권을 위협하는 문제로 드러나고 있다.²⁵⁾

나. 접합의 성격과 극복

이제 위에서 논의된 분석을 종합하여 정책에서 드러나는 접합의 성격과 이의 극복을 위한 정책방향을 논의하고자 한다.

첫째, 개발정책은 제주사회를 한국사회에 종속적인 접합을 가속화시키고 있다. 개발정책이 추구하는 구조적 변화는 농업·어업과 같은 1차 산업이 아니라 3차 산업, 특히 관광을 근간으로 한 구조의 변화를 모색하는 데서 산업구조가 자본주의적인 생산양식으로 급변하게 되어 제주도 특유의 공동체적 생산양식은 퇴조되어 사라지게 되고 한국자본주의 양식에 객체적으로 흡수되어 버렸다. 개발의 주체가 중앙정부와 중앙의 대기업이고, 개발에 대한 투자의 주체가 외국과 합작형태를 띤 대기업이기 때문에 개발의 내용과 과정에서 제주도의 토착 자본은 점점 위축되고 주민은 소외되게 될 뿐더러 주변화되고 있다. 아울러 제주의 행정체계는 중앙정부의 종속적 도구로서 기

25) 강남규, 앞글. [제주신문:1983년 1월 7일자, 2월 3일자, 2월 11일자, 2월 16일자, 4월 25일자, 6월 30일자, 12월 10일자, 12월 14일자]. 제주신문 사설을 이 문제와 관련하여 제주도가 투기의 대상이어서는 안되고(83년 2월 5일), 주민들의 내 땅을 지키자는 자각(83년 2월 10일), 개인의 이익보다 공익을 우선하는 규제정책, 유희지 활용에의 적극적인 정책(86년 8월 18일)을 요구하고 있다.

능하여 주민의 이익과 능력을 수렴하여야 한다는 공식적 목표의 표명이상을 못하는 무능현상의 늪에 빠져든다. 이러한 현상은 개발정책이 추진되는 속도만큼 제주사회와 제주인의 삶을 주변적으로 구조화하게 되어 제주사회의 구조와 제주인의 삶의 의미를 심층적으로 동요시킬 것이다. 둘째, 개발정책의 기본철학은 거대한 것이 아름답다는 논리를 담고 있다. 제주도의 자연이 갖는 아름다움은 작은 것이 갖는 건강한 아름다움인데, 이와 전적으로 조화되지 않은 철학을 추진하고 있다. 그 정책적 추세도 외국 의 대기업과 합작한 대기업이며, 그 정책적 내용 역시 큰 호텔과 거대한 위락시설(중문관광단지)이며, 과정과 절차에 있어서도 도민의 참여와 의견수렴의 과정없이 급하게 이루어져 과정적·절차적 합리성을 결여한 전시와 졸 속의 표본이 되고 있다. 궁극적으로 개발이 이 사회와 이 땅을 사는 사람들의 삶을 어디로 끌고 가느냐의 문제 역시 심각하다. 이 땅을 놀기 좋고 즐기기 좋은 위락·쾌락의 땅으로 지향하기 위한 개발정책의 방향성은 더더욱 심각하다.

이렇게 종합해 볼 때 개발을 민중에게로 되돌리고, 발전의 목표가 모든 자를 풍요롭게 할 수 있도록 정책의 목표와 방향을 전환하여야 종속적 접합을 주체적이고 대등한 접합으로의 모색의 시작을 할 수 있을 것이다. 개발의 핵심으로서의 관광산업을 민중에게 되돌려 주는 정책의 목표와 방향이 모색되어야 하고 이를 반영시켜 나갈 수 있는 구조적 개혁이 있어야 한다. 경제적 부의 축적과 분배를 고려하여 지방경제의 재생을 위한 경제구조의 전면적 개편과 마을단위의 관광운용계획을 모색해야 하며, 정치적 참여와 정책에의 참여의 폭을 넓혀 나가기 위해 읍·면단위의 지방의회의 구성과 지방행정 구역의 조정과 행정의 개편과 주체적 운영, 마을단위의 민간주도의 시민회의가 새마을운동과 반상회를 대신하는 대안으로서 검토되어야 하며, 아울러 뿌리 내린 전통적 유산과 가치가 민족전체의 맥락속에서 유지·지탱할 수 있는 정책이 나타나야 한다. 한라문화제를 해체하고 그 예산을 마을단위로 나누어 마을주체의(혹은 읍단위로) 마을축제로 활성화 시키는 대안을 검토해야 하며, 오일시장의 장터를 시장 기능과 문화의 기능을 동시에 수행할 수 있도록 오일장터에 소규모의 다양한 문화행위를 할 수 있는 운영체계와 시설을 단계적으로 실시할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 이러한 종속적 접합의 극복전략의 핵심적인 것은 교육의 역할일 것이다. 따라서 교육철학과 제도 및 역할이 주체적인 지역발전의 시각에서 논의되고 개혁되어야 한다.

다. 제주형 발전철학의 과제

앞의 논의와 계획 등이 1991년의 특별법 제정반대에 대한 찬반논의를 거치면서 1993년에 이르러 제주개발특별법이 제정되고 제2차 종합계획이 완성되기에 이르고 그 재정적 지원도 2002년까지 7조의 예산이 책정되었다. 그러나 그 법은 중앙적 관점에서 제정되었기 때문에 이제 지방적 관점에서의 실질적인 종합지원법이 필요하며, 그 계획 역시 거듭 수정되고 보완되고 있다. 이러한 발전철학이 제대로 검토되려면 1장과 2장에서 제시된 섬발전모형과 해양적 관용성의 철학에 입각하여 검토가 필한 데, 본 장에서는 그 필요성만 제기하는 정도에 그치고자 한다.

제5장 : 섬 문화의 관용성 모형 : 공동체문화의 관용성 논리

1. 서론

여기서는 제주 섬의 공동체 문화를 중심으로 문화발전 모형의 정립을 논의하고자 한다. 제주문화는 제주사회에 매여 살아왔고 살아갈 민중이 호흡하여 짓는 문화를 말한다. 그러니까 민중은 제주사회의 공간적·시간적 장(場)속에서 살아가면서 문화를 형성하고 문화의 공기를 호흡하면서 생활하고 있다는 뜻이다. 이러한 맥락에서 제주문화는 제주인 모두의 삶이 총체적으로 집약된 표현으로 창조되고 드러나고 펼쳐진다.

제주문화의 총체적 의미를 규명해 보는 이론적 틀을 모색하는 이 글은 대략 네 가지 시도들을 담고 있다. 첫째 제주문화의 형성적 의미를 미시적 차원에서 살펴보는 분석 틀을 구성해 보고, 둘째 제주문화의 의미를 거시적 차원에서 살펴볼 수 있는 분석틀을 구성해 보고, 셋째 제주문화의 공동체 의식이 갖는 성격을 정리해 보고, 마지막으로 제주문화의 퇴색 요인을 분석틀에 비추어 정리해 보고 제주문화의 활성화의 방향을 제시해 보는 것이다.

미리 밝혀 두어야 할 점은 이 글이 제주문화의 총체적 의미를 규명해 보려는 뜻은, 문화를 개인적 차원에서만이 아니라 사회구조적 차원에서 다루려는 것이다. 개인의 경험과 사회구조적 차원과 연결시키려는 노력이 아직 미진하기 때문에 보다 의미있는 탐색을 위한 시론적인 노력의 시작으로 이 글은 쓰여지는 것이다.

이글은 다음과 같은 순서로 이루어진다. 우선은 분석적 틀을 모색하는 데서 시작된다. 좀 더 구체적으로 얘기하면 현상학적 이론에서 삶과 문화의 의미를 정리해서 미시적 차원의 분석틀을 구성하고 정치·사회·경제의 구조와 관련지워서 거시적 차원의 분석틀을 구성한다.

실질적인 논의의 초점은 제주문화를 뒷받쳐 주는 공동체의식의 성격을 밝히고 공동체의식을 살리는 방향을 모색하는 것이다. 물론 가설적인 것에 불과하더라도 제주문화의 핵심적 특성이 공동체의식에 있다고 상정하는 이상 기본적인 수준에서라도 이것의 특성과 내용들이 언급되어야 한다.

다음은 공동체의식에 근거하여 형성된 제주문화의 퇴색을 구조적으로 설명하고 공동체의식의 재건을 위한 과제들은 제시해 보는 것이다. 여기서 과거와 내일의 연결이라는 시간적 관점에서 공동체의식의 재건을 검토하는 것과 처방적 관점에서 공동체의

식의 재건을 수용할 수 있는 구조적 과제를 검토해 보는 것이다.

2. 삶과 문화의 미시적 분석들의 모색

우리가 창조적인 시각에서 선조로부터 물려받은 문화의 알맹이가 어떠한 것이고 우리가 이러한 알맹이를 보다 나은 쪽으로 이어나가야 할 문화의 내용이 어떠한 것이어야 하는가의 질문은 문화를 정의하는 데서 시작된다. 논의의 매듭을 풀어 나가기 위해 문화의 정의가 내려져야 되는데 여기서의 문화는 특정한 인간 집단이나 사회가 나름대로의 삶을 원하는 모습으로 살고자 힘써 만들어 내는 일체의 지속적 행위와 그 결과 드러나는 삶의 양식과 삶의 의미의 총체를 포괄하는 것으로 한다. 이렇게 문화를 정의하는 데는 근본적인 가정을 전제로 삼는 바 문화는 삶의 표현들이 합해져서 의미있게 드러나는 것이며, 삶은 문화의 힘에 이끌리어 보다 의미있는 삶을 지어 나간다. 따라서 삶없는 문화란 있지 아니하고 문화없는 삶이란 동물적 생존 정도를 추구하는 바가 된다.²⁶⁾ 삶과 문화는 떨어질래야 떨어질 수 없는 관계를 맺으면서 모양을 갖추어 나가는데 삶은 너와 나의 삶을 맞추면서 우리의 삶으로 발전되어 문화의 틀을 갖게 되고 반대로 문화는 개개의 구성원에게 너와 나의 삶에 의미있는 규범으로서 보다 나은 삶을 추구하는 자극과, 한편으론 보다 질서있게 살아가야 한다는 구속을 동시에 부과한다. 이렇게 삶의 총체로서 문화를 생각할 때 현상학적 이론에 기대어 삶과 문화의 미시적 분석들을 모색하는 근거를 찾게 된다. 현상학은 어떤 의미에서 매일매일의 생활세계에서 일어나는 경험과 의미가 나와 너의 의식으로 연결되어 어떻게 우리 의식으로 되는가에 집약된다. 슈츠의 현상학은 자아를 중심으로 한 경험과 의미가 어떻게 의식의 구조를 갖추고 이것이 일상의 생활 세계의 요소와 구조와 영키어 사람들의 사회적 행동으로 연결되는가에 대한 지평을 열어주며, 이 글이 구성하는 삶과 문화의 미시적 분석들의 모체가 된다. 슈츠는 우리가 사는 매일매일의 생활세계는 복수적 현실(Multifl Realities)중에서 하나의 제한된 의미의 영역에 불과하다는 데서 출발한다. 그에 의하면 현실을 구성하는 것은 대상의 존재가 아니라 우리의 경험의 의미이다.²⁷⁾ 따라서 상이한 경험의 의미는 상이한 현실을 구성하며, 하나하나의 현실은 하나하나의 의미의 영역의 한계 속에서만 현실적 중요성(accent)를 갖는다.²⁸⁾ 아울러 매

26) 金禹昌, <사회공간과 문화공간의 창조>, 《한국사회의 발전논리》, 홍사단 출판부편, (서울:홍사단 출판부, 1984), pp. 178~217.

27) Alfred Schutz, "On Multifl Realities," Collected Papers, (The Hague : Martinus Nijhoff, 1973), pp. 207~259.

28) 위의 책

일때일의 생활세계는 다른 모든 제한된 의미의 영역의 한 모형이며, 다른 영역은 생활세계의 변형이다. 이렇듯 매일매일의 생활세계를 일차적현실(Paramount reality)로 받아 들일때 사람은 생활세계를 첫째 주어진 것으로서 받아 들이고, 둘째 생활세계는 사회적인 성격을 가짐으로 해서 언어나 제도 행위의 패턴등을 창출해 내고, 과학과 상식의 요소를 제공해 주기까지 한다는 것이다.²⁹⁾ 따라서 매일매일의 생활세계를 살아가는 삶은 역사적·사회적 맥락 속에서 문화를 창출하는 정신적 창조성을 의미하고, 우리라는 개념은 역사적·문화적 질서 속에서 태어나 주어진 현실세계를 경험하면서 나오는 것이다. 삶의 뿌리는 생활 경험인데 경험은 상황적 요인에 제약을 받고 그 상황은 하나의 명백한 의미의 영역 안에서 생긴다. 따라서 상황은 경험의 기본단위이고, 상황은 경험의 구조내에서 의미를 갖는다. 경험의 특성은 첫째 시간의식과 관련된 해석의 흐름으로서 시간적 일시성을 가지며, 둘째 모든 삶의 경험은 미라라는 관점을 겨냥하기 때문에 미래전망적인 기대적 의미를 내포하는 지평적 성격을 가지며, 셋째 생활경험은 현실을 해석해서 현실에 반영된 것이기에 해석적이다. 따라서 생활경험에는 의도가 숨어 있는 것이고, 이로 인해 경험의 구조와 의미의 맥락은 만나게 되고 접합이 된다. 네째 해석적 활동의 매개로 생활경험은 친밀성을 갖게 되고 전형적인 형태를 갖게 되며 상호간의 경험을 인식하고 통합시키는 요인이 된다. 따라서 생활경험은 이러한 네 단계를 거치면서 특정한 상황에 맞는 해결책으로서 특정한 형태를 갖추게 된다. 그리고 이러한 특정한 형태의 양식에 대한 기대는 지속적이고, 반복적인 생활경험의 흐름을 단단하게 해주기도 하고 새롭게 개편하는 힘이 되기도 한다.³⁰⁾

경험을 논의하는 것은 의미의 근원으로서의 의식과, 의미의 지속적인 교환으로서의 의식의 흐름 때문일 것이다. 의미의 문제는 과거와 현재의 경험의 뜻과 미래의 예측을 포괄하여 형성되므로 시간에 의존하다. 또한 경험은 의미를 내포하는 의미의도(meaning-intention)와 관련될 뿐더러 의미의 성취가 요구되는 바, 이해화 의미는 깊은 관련을 맺는다. 바로 여기에서 자아는 이해와 의미를 형성하는 주체가 되고, 의미는 자아와 자아의 경험을 연결시켜주는 동적 관계를 형성하는 힘이 되고, 그 결과 의미는 성찰적인 성격을 갖는다. 자아는 변화하는 통일적인 주체로서 의도적인 행동을 통하여 삶을 확인하는 독특한 의식이 통일체이자 개별적인 경험적 구조를 지닌 개성체(個性體)이다. 이러한 자아는 역사적이고 문화적인 관점에서 경험적 의미에 대한

29) 金弘宇, 〈現象學과 社會科學〉, 《사회과학방법론 비판》, 청람사편, (서울:청람사, 1983), pp. 205~234.

30) Mary F.Rogers, Sociology, Ethnomethodology, and Experience : APhenomemological Critique, (Cambridge University Press, 1983), pp.32~66.

해석적 활동을 통해 우리의 의식으로 연결되고, 사회 환경적으로 말하면 일을 통하여 자아의 전체성을 깨닫게 되고 다른 사람과의 연대성을 갖게도 한다.³¹⁾

또 이러한 일상세계를 구조화시키는 근본적인 요소는 자연적 태도, 지식의 체계와 사회적 행동이다. 사회적이고 자연적 태도는 매일매일의 생활을 지배하는 근본 원리로서 다른 사람을 의식하고 동일한 대상에 대한 나의 경험과 다른 사람의 경험을 비교하는 거울같은 실체이다. 이는 서로의 견해를 교환해 보고 준거체계의 일체여부를 비교해 보고 상대적이고 자연적인 세계관의 형성까지 가능케 해주는 준거이다. 이것이 경험을 유형화, 객관화 그리고 상징화 시켜주는 근거가 여기에 있다.³²⁾ 상식은 문화적인 의미에서 사회성의 징표이고 일상생활에 있어서의 인간행위의 구조일 뿐더러 공공생활에 뛰어드는 디딤돌 역할을 한다. 언어에서 이러한 상식적 지식의 생생한 모습을 만나게 되는데 사회와 관련된 구체적인 경험들의 의미와 구조, 자연과 사회생활에 대한 해석적 구조가 언어에 배어 있기 때문이다.³³⁾

언어에서 공통적이고 상식적인 지식의 바탕도 발견될뿐더러 공동체의식이 와해되는 암시도 받을 수 있다. 아울러 상식적 지식은 오늘날 어제를 동여매어 미래에로의 교량을 제공해주는 점에서 미래지향적이지만, 실제적인 목표에 부합되는 행동을 유도하는 의미에서 현실지향적이다. 문화적으로 지식체계는 특정한 자연적 세계에 연관되어 전수된 방법체계(A system of know-hows)이고 상황적으로 볼 때 지식체계는 과거로부터 전수 받은 지식체계와 직접 유용하게 쓸 수 있는 지식체계가 타협된 것으로서 경험들과 사회성이 상호관련되면서 형성되어진 것이라 볼 수 있다. 지식체계는 마치 지도처럼 삶의 세계에서 현재의 위치와 오늘과 내일에 지향해야 할 방향을 결정하는 수단을 제공하는 것이다.³⁴⁾ 사회적 행동은 묵시적이든 현시적이든 자신의 삶으로부터 주관적으로 유출되는 의미있는 경험인 거동(conduct)을 통해 나타난다. 행동은 미래지향적이기에 “때문에 동기”(because motive)보다는 “하기 위하여”(in-order-to motive)의 동기적 맥락에서 배태될뿐더러 지식체계에 근거를 둔다.³⁵⁾ 또한 사회행동은 상호 주관적 동기에 의한 사회적 상호관계를 지향하기 때문에

31) 위의 책.

32) Alfred Schutz, *Reflections on the Problem of Relevance*, ed. and ann. Richard M. Zaner, (New Haven: Yale University Press, 1970) pp. 57~58.

33) Rogers, 앞의 책.

34) Alfred Schutz, *On Phenomenology and Social Relations*, ed.

Helmut R. Wagner, (Chicago : University of Chicago Press, 1970) p. 241.

35) 金弘宇, 앞의 글.

여기서 행태(behavior)와 거동(conduct)은 구별되며, 행동(action)과 투안(project)의 관계를 두가지 기본동기, 즉 “하기 위하여 동기”와 “때문에 동기”와를 연결시키는데, 전자가 행동의 의미가

타자지향적이다. 여기에서 너와 내가 상호지향적일 때 우리의식이 나타난다. 삶의 세계의 구조는 주어진 공유의 세계에 대한 시·공간적 배합에 의해 구체화되는 인간의 의도를 받아들이면서 창출된다. 이러한 생활체계에서의 영속적인 우리의식은 시간과 공간의 공동체 속에서 서로 나누어 가질 수 있는 경험과 의식의 의미에 의해 맺어지고, 자연적 태도와 사회적 태도를 포괄하는 개개의 지식체계를 이어주는 연결고리일 수 있다.³⁶⁾

이러한 현상학적 논의를 원용하여 삶과 문화의 관계를 설명하는 미시적 분석들을 다음과 같이 도표화(표 1)해 볼 수 있지 않을까 한다. 이 모델은 자아의 삶의 경험이 문화로 연결되는 것을 보여 주려는 것이다. 일상생활 세계에서의 자아의 경험은 해석적 활동은 통하여 의식이 형성되고 의식은 행동과 일을 하면서 사회활동으로 표출되고 이러한 일련의 사회행동들이 반복적으로 구조화 되어 문화의 틀을 갖게 된다는 논리로 단순화시켜 본 것이다.³⁷⁾

표 1. 삶과 문화의 미시적 준거틀

고 후자가 투안의 의미이다.

36) Alfred Schutz, *Phenomenology of the Social World*, trans·George Walsh and Frederick Lehnert, (Evanston : Northwestern University Press, 1967) pp.61-68.

37) 이 모델을 삶과 문화의 관계를 너무 틀에 박힌 듯한 설명을 시정해 보기 위해서 설정된 것인데 자의적인 구성이 강하다는 문제를 갖고 있다.

3. 문화의 거시적 준거틀의 모색

삶과 문화의 미시적 구조가 개인의 삶과 문화와의 연결고리라면 문화의 거시적 틀은 문화의 생성과 발전을 받쳐주는 정치·사회·경제의 구조적 맥락을 설명하는 데 유용하다. 문화를 여러 사람의 경험과 의식이 모두어진 정치·사회·경제적 공간 속에서 형성되는 것으로 파악할 때 가장 핵심적인 요소는 지역공동체라 할 수 있고, 여기에 모여사는 사람들이 일종의 균형있는 삶의 방식을 추구할뿐더러 지리적·경제적·정치적·사회적으로 자족적인 근거를 갖게 된다. 지리적 공간은 환경적·기후적 상황 속에서 사는 모든 사람이 서로의 다양한 개성을 발전시키면서 일상적이고 구체적인 관계를 갖는 공간일뿐더러, 외부환경과 구분되어 문화가 특유한 성격과 의미를 담아 가면서 발전되는 공간이다. 여기에서 문화는 지역적 차원에 근거한 특수성과 보편성의 두 계기를 가지게 된다. 말하자면 제주문화는 한국문화의 하위문화로서 특수성을 지님으로 해서 한국문화의 보편성과 연결되는 체계를 이룰뿐더러 나름대로의 특수성과 보편성을 동시에 가지게 된다. 따라서 제주문화의 특수성도 중요할뿐더러 이에 못지 않게 보편성도 중시되는 것이다. 이러한 지리적 공간 속에서의 현실적 결정은 경제적인 힘과 정치적 힘에 의하여 결정된다. 또 그것은 복합적인 사회활동을 통하여 이루어진다.³⁸⁾ 경제는 나름대로의 삶을 세워 나가는 노동이나 생산양식과 이에 걸맞는 경제적 활동을 추구하는 동시에 문화를 형성해 주는 기본적 받침대 역할을 한다. 삶의 총체적 표현으로서의 문화가 가능하기 위해서는 일정한 한도의 경제적 잉여가 있어야 하고 이와 같은 잉여는 어느 정도 규모를 지닌 사회에서 축적될 수 있어야만 된다. 어차피 개인 또는 개개인의 경영을 서로 결합하여 살아 가도록 하는 경제활동의 영역은 공동체이고, 공동체에 내재하는 생산의 단위는 노동과의 협업을 통해 이루어지고, 경제활동은 생산수단의 소유 단위인 토지 및 노동수단과 노동의 결합에 의해 이루어진다. 그리고 생산 및 교환을 거치면서 생활의 소비단위를 조성하고, 재생산 과정을 창출한다. 이렇게 경제활동은 생산과 소비에 이르는 과정을 거치면서 자족적인 힘을 비축하고, 이 힘에 의하여 문화를 세워주는 현실적인 힘으로 작용한다.³⁹⁾ 경제화 문화는 상호보완적인 관계를 유지하면서 공동체적 문화를 구성해오다가, 산업혁명을 기점으로 산업화가 촉진되면서 경제적 생산양식의 변화가 급격히 이루어지면서 문화의 내용에도 급속한 변화가 야기시켰다. 생산양식의 기계화는 단순한

38) 金禹昌, 앞의 글.

庚喆仁, 〈제주문화의 재조명 : 人類學的 接近〉, (濟州新報, 1984.10.2)

39) 澤君夫, 《아시아적 생산 양식론》, 지양사 편집부역, (서울: 지양사, 1984), pp. 27-32.

소규모 가내공업에서 복잡한 대규모 대량 공장공업으로 변화시켰으며, 이러한 경제적 구조의 변화와 성장은 많은 수의 인구가 생활수준의 향상과 여가 시간을 향유하는 계기를 마련해 주었고 문화의 내용과 종류가 다양한 것으로 구성되는 문화의 다원주의에의 길을 열어 주었다. 그 결과 다양한 문화들간의 갈등도 일어나게 되었다. 이렇듯 경제는 문화를 결정하는 현실적인 힘이고, 문화는 경제적 생활의 충일과 유택을 상승시키는 이상적인 힘으로서 상호보완적인 관계를 갖는다.

정치는 구체적인 지리적 경제적 삶의 결이나 매듭을 연결시켜주고 여러 가지 삶에서 나타나는 이해를 조정해주는 통합기능을 수행한다. 물론 이 전체가구체적이고 자연스러운 역사적인 전개과정에서 통일된 전체로 이루어지지만 달리 생각하면 정치화 문화는 의식적인 조정을 통해 형성된다. 문화가 현실 능력을 가지지 못할 때 의도적 총화로서 사회의 전체적 문제를 결정하는 것은 정치이고 역사적 발전의 결과로서 하나의 일관성 있는 상징체제로 성숙화 시킨 것이 문화라 할 수도 있다. 따라서 정치나 문화의 관계가 실용적 의의만 갖는 것이 아니고 그 이상을 지닌다고 보아야 할 것이다.

정치는 말할 것도 없이 각기 다른 이익을 조정하는 공간이다. 이러한 목적에 부합되는 정치체제는 적어도 기본적으로 공동체의 성원들이 동일한 권리와 의무를 갖는 민주체제가 공정하고 이상적인 것일 것이다. 공동체의 민주체제가 개인주의적 이해관계의 갈등을 조정하는 기구에 그치지 않고 모든 사람들의 삶과 행복에 대한 권리에 근거한 동등권을 인정하면서, 공동체 성원들의 유기적 일체성을 깨닫게 하는 바탕이 되어야 한다. 집단의 민주적 삶은 자치능력을 키우는 데 필요한 실용적인 방편이면서 중요한 문화적 의미를 지닌다. 복잡한 이해관계의 조정으로서의 민주적 생활은 개별적인 문제들을 풀어나가는 과정에서 합리서의 원리를 낳게 하고 이것이 내면화 되어 이성적 자각의 계기가 되기도 한다. 공동체적 정치의 원리가 개체적 관점의 제약과 이익을 넘어서서 보편적 인간성의 관점으로 발전하는 디딤돌이 되어 공동체의 인간관계가 권리의 평등성만이 아니라 봉사과 사랑 또는 희생에 의하여 나타나기도 한다. 이렇게 생각할 때 정치는 생활세계의 문제를 해결해주는 현실적인 결정일뿐더러 동시에 그것을 넘어가는 초월적인 요소도 가진다.⁴⁰⁾ 그런데 이러한 초월적인 기능을 담당하는 것이 문화라고 말할 수 있다. 정치와 문화가 이렇게 상호보완적일 수도 있지만 반대로 상호배타적일 때 정치가 문화를 조작할 수도 있으며 문화와 정치가 따로 따로 유리된 채 긴장과 갈등을 야기하기도 한다.

사회는 문화가 개성적이고 다양한 가능성을 드러내면서 펼쳐지는 공간이다. 이러한

40) 金禹昌, 앞의 글.

Dennis Coulet , The Cruel Choice : A New Concept in the Theory of Development , (New York : Atheneum , 1973), pp.263, 272.

사회적 공간은 문화적 표현으로 양식화된 모범들과 전통적 문화의 유산을 포함하는 문화의 외면적 장(場)이다. 어쩌면 사회는 그 자체로서 우리의 삶의 마당이 될 뿐 아니라 적절하고 자율적인 구성을 통하여 개개인의 삶과 문화의 개방성을 유지해 준다. 따라서 문화의 활동을 포용하는 근본 테두리로서 문화가 생성되고 발전되고 다양한 조화를 이루는 영역이다. 사회가 자율적일 때 문화의 조화롭고 다양한 개화가 가능하지만 사회가 정체적일 때 문화는 의미를 잃어 퇴색하며 활력을 상실해 버린다. 이렇듯 사회의 성격에 따라 문화의 내용도 달라질 수 있고, 반대로 문화가 사회를 이끌어 가는 힘을 제공해 줄 수도 있다.⁴¹⁾

지금까지의 논의는 문화가 지리적·경제적·정치적·사회적 요인들이 만들어 내는 복합작용이다. 환언하여 얘기하면 문화의 통합은 여러 가지 요건의 다양한 발전위에서 가능한 것이다. 결국 문화는 정치·사회·경제의 다양한 작용의 결실로 드러나면서 다양한 조화와 통일성을 추구한다. 이러한 내용을 정리하여 구성하면 문화를 이해하는 거시적 준거틀이 되지 않을까 한다. 이 준거틀(표2)이 보여주는 것은 문화가 지역적 공동체의 근거위에서 정치·사회·경제와 상호작용하면서 통합되어 나타난다는 것이다.⁴²⁾

표2. 삶과 문화의 거시적 분석틀

41) 韓相震, 〈官僚的 權威主義와 韓國社會〉, 《韓國社會의 傳統과 變化》, 서울대 사회학연구회편, (서울 : 법문사, 1983), pp. 261-297.

42) 문화의 거시적 분석틀은 문화가 정치·사회·경제의 상호작용의 결과로서 나타나고, 각 분야 별로 도 한다는 것을 도표화해 본 것이다.

4. 제주문화의 형성적 의미

위에서 제시한 증거들을 따로 따로 제시했지만 사실은 제주문화를 연구하는데 통
합시켜 사용해 보려는 것이다. 미시적이고 거시적 차원의 연결된 논리에서 제주문화
의 어제와 오늘을 분석해 보아야 제주문화에 대한 전망이 논의될 수 있기 때문이다.

제6장 : 사회의 관용성모형 : 시민참여와 민관의 공동라더쉽

1. 1987년 6월의 축제와 1997년 6월의 고민

나는 6월 국민항쟁 10주년 기념 발제를 부탁 받고 고민스러웠다. 나는 특별히 말할 것이 있는 것도 아니고, 한 사람의 학자로서 한눈팔지 않고 공부하는 것이 본업일 수밖에 없기 때문이다.. 왜 이러한 생각을 하고 있는가? 10년이면 강산이 변하기 때문에 그러한 것인가? 그러한 것이 아니라 나는 지난 4년간 나 자신을 깊이 성찰해 보았는데, 나는 꼭 내가 해야 할 일만을 한 것이 아니라 이것저것 다 참여했는데 그것은, 실령 불가피하였다고 하더라도 잘못 된 것이었기 때문이다. 87년부터 92년에 다랑쉬굴 발굴에 관한 발표를 할 때까지 나는, 내가 생각해도 과다할 정도로, 지역운동에 참여하였다. 그러나 모든 것을 다하는 것은 결국 아무 것도 안하는 것과 같다는 결론을 내 나름대로 내리게 되었다. 진정한 한가지 목표와 그것을 향하는 끈질긴 노력이 남아공화국의 만델라 대통령의 성공의 비결이었다는 어느 신문사설의 지적은 음미할 만한 것이었다.

1987년 6월은 하나의 축제였다. 왜 축제 일 수 있었을까? 그것은 국민 모두가 한 가지 목표로 모아졌기 때문이다. 즉 4.13 호헌 반대로 모아졌기 때문이다. 그 목표를 향하는 국민의 마음은 너무도 명백하였기에 몇 열사의 희생과 최루탄속에서도 축제일 수 있었다. 나는 그해 6월 제주대학교에서 그 축제를 보았고 중앙로 거리에서도 보았다. 나는 중앙로 거리에서 [옳다면 서로 박수를 쳐주라]는 취지의 인사말을 한 적도 있었다.

그 후 나는 4.3과 군사기지 반대를 주장했으며, 각각의 대안으로 4.3특별법과 평화지역의 선포를 제안했었다. 이것을 하고나니, 좁은 소견에 더 할 일이 없다고 생각하여 90년부터는 연구에만 전념하고자 하였으나 그렇게 되지는 못하였다.

1992년 재판을 받으면서 비로소 연구에 전념할 수 있게 된 것을 나는 너무도 다행스럽게 생각한다. 이러한 의미에서 정권에 의해서 재판을 받는 것은 하나의 축복이었다고 생각된다.

10년의 세월속에 앞의 5년은 내 나름대로 세상의 문제에 말을 했고, 뒤의 5년은 세상 문제에 대한 연구를 준비하는 일을 했다.

나 개인이 아니라 나라전체를 볼 때는 어떠한가?

단적으로 말해서 관(정부)도민(국민)도 해매고 있다는 것이 나의 판단이다.

정부는 어차피 국민이 지지한 만큼 제도적인 개선에 미흡했으며, 감당할 수 없는 개혁을 내걸은 결과 스스로 흔들리고 있다. 이같은 현상은 스스로가 스스로에게 솔직하지 못하였기 때문에 생긴 것이다.

국민은 나름대로 가장 잘못됐다고 생각한 것은 힘을 합쳐 막아냈지만 정말로 추구할 목표를 못 가졌기 때문에 각자가 무엇인가를 열심히 한다고는 했지만 정권교체 한번 이루지 못하였다. 어려움은 느끼면서도 문제를 어떻게 풀어야 될지를 몰라 고민에 싸여 있는 것이다.

한편 정부와 국민을 이어주며 그 갈 길을 말해 줄 역할을 해야 할 대학이나 언론 등은 자기의 목소리가 없기 때문에 결국 사회가 나갈 방향을 잡는데도 실패하고 있다. 내가 일하고 있는 제주대학교의 예를 들더라도 제주도가 나갈 방향을 제대로 제시하지 못하고 있는 실정이다. 조선일보나 동아일보 등 내노라 하는 신문들이 김현철 씨 사건을 처음부터 말할 생각조차 없었다는 사실 역시 우울한 대목이 아닐 수 없다.

또한 재야운동세력은 어떠한가? 정치적으로 갈라지고 이론적으로 갈라져 있다., 왜 정치를 해야하는지, 왜 이론적인 실패가 있었는지 책임 있게 말하는 사람들이 없으니 그 역할을 찾을 수가 없는 것은 어쩌면 당연한 것인지도 모른다.

이러한 것들이 1997년 6월의 의미를 고민스럽게 만든다. 그러나 고민은 문제를 푸는 시작이 되어야 한다. 나는 이러한 점을 고려하면서 지금의 시대를 [국민 각자가 문제를 내놓고 분명한 목표를 세워서 풀어가야 하는 시대]라고 말하고 싶다.

그렇다면 내 자신의 문제는 무엇인가? 개인적으로 나는 성실해야 하며 자기자신과 지역을 깊이 성찰하고 진정한 한가지 목표를 찾아야 한다. 내가 세운 목표는 제주지역이 생존할 수 있는 전략과 비존을 찾아 제시하는 일이다. 그것은 섬사람으로서 섬에 맞는 이론을 찾아 나가는 일이라고 나는 생각하고 있다. 그것은 소위 비정부기구가 지역의 자치를 세우고, 역할을 수행하는 이론 같은 것을 말한다. 비정부조직이란 [공공이익이라는 목표를 추구하기 위하여 시민들이 자주적 의지에 의하여 시민이 만든 자발적 조직 일반]을 말하며, 일반적으로 NGO (Non- Governmental Organization)라고 칭한다.

필자는 現象學的 방법론에 의존한다. 그것은 우리의 일상적인 삶속에서 비정부조직의 활동의 의미와 맥락을 찾게 해주기 때문이다. 여기에서 제주도민이 가졌던 경험 사례의 맥락과 현재적 의미를 해석하는 일이 가능해진다. 따라서 여러 가지 비정부조직의 활동을 평가해 보고 그 방향을 제시함으로써 자치시대에 부합되는 비정부기구의 역할과 참여방법을 찾아보고자 한다.

비정부조직이 지역현안문제나 기타의 문제에 대하여 관의 파트너로서 잘못된 것은 비판하고 문제해결을 요구 할 뿐만 아니라 서로 독립적인 입장에서 서로의 역할과 책임을 공유해 나가는 민관의 진정한 파트너십에 의한 공동의 리더십이 있어야 지역자치를 세우고 나아가 미래에 대한 비전을 창출해 나갈 수 있다고 믿기 때문이다. 필자는 지방이 알아서 지방의 문제를 해결해 나가야 한다는 지방화시대의 의미와 국경이 없어져 가고 있는 세계화의 흐름 속에서 지방이 생존하면서 비전을 창출해 나가야 하는 시점에서 시민이 지방정부와 지방의회 그리고 제2차집단 등과 함께 지역의 운명을 책임져야 할 역할을 나누어 맡아야 한다고 믿기 때문이다.

2. 시민참여를 해석하는 寬容性의 논리와 실제

(1) 시민참여를 생각하는 관용성의 논리

지방자치사에서 시민운동과 참여를 해석하는 관용성의 개념은 일상적인 대면상황(face to face encounters)의 행동을 주목하게 된다. 때문에 (1)정치적 영역, (2)사회·문화적인 영역, (3)법률적 영역 (4)행정적 영역 등 네 가지 영역에서의 관용성 수준을 말해야 한다. 앞에서 언급했듯이 동양의 관용성은 행정적 관용성에 기초를 두고 있으면서, 그것이 법률적 관용성으로 그리고, 사회·문화적 관용성, 정치적 관용성으로 확대되고 있기때문에 위의 네가지 영역을 보아야 한다는 점을 시사한다. 서양의 관용성은 시민들이 종교적 영역에서의 관용성을 정치적으로 요구하면 마침내는 법률을 제정케 하고 정부가 이를 존중하게 되었기 때문에, 위의 네 가지 영역이외에 종교적 영역까지 검토해야 한다는 점을 시사한다. 그러나 종교적 영역까지 다룰 필요성은 본 논문의 주제를 넘어설 뿐더러 그것을 다룰 능력도 없다.

관용성이 생성되는 과정에 깊은 연관이 있는 네 가지 영역을 다루게 될 때, 시민이나 관료가 일상적인 상황에서 어떻게 행동할 때 불관용성을 형성하게 되며, 반대로 어떠한 실천이 관용성을 높여나가는가 하는 문제가 검토되어야 한다.

論語와 孟子의 경우, 앞에서 보았듯이 관료의 옳은 행동규칙은 관용성을 높힌다면 잘못된 규칙은 불관용성의 상황으로 가게 되는 것을 보여주고 있다. 서양의 경우 역시 여러 가지 기준을 제시하고 있는데, 독단, 경직성, 편견(Dogmatism, Rigidity, Prejudice)이 불관용성의 근원이라면, 수용성과 열린 마음(Permissiveness and Open-mindedness)은 관용성의 근거라는 것이다(Samuel Stouffer, 1955). 그런데 이러한 행동규칙은 사회의 지배집단이 사회의 지배사상에 따르지 않는 집단들

(Minority, Nonconformist, Target Group and Dissident Group)에 대하여 보이는 구체적인 관계에서 파악된다는 것이다(John Sullivan · James Pierson · George Marcus, 1982).

이러한 관용성의 특징을 얘기할 때 일상적인 대면상황을 중시하고 있음은 서양이 동양이나 동일하다. 이러한 개념은 역사적 상황과도 연관을 갖는다. 나치즘이나 파시즘 등 극우 전체주의나 스탈린주의 같은 극좌 전체주의에서는 독재자와 정부의 독단주의(Dogmatism)에 의해 권력이 행사되기 때문에 시민의 권리는 완전히 박탈당하여 不寬容性이 구조화된다. 오히려 관용성은 민주주의나 사회민주주의가 비교적 잘 이루어지는 나라인 스위스나 스칸디나비아 3국이나 영국 등의 경우처럼 시민들이 정당한 투쟁을 거쳐 서로 다른 신념이 공존하는 개방적이면서도 유연한 태도에 가깝기 때문이다. 때문에 관용성은 시민들이 경직된 관료주의의 행태보다는, 유연한 관료주의의 행태, 유연한 관료주의 보다는 시민중심의 참여적 관료주의 행태를 지향하는 성향과도 연관된다.

물론 네 가지 영역의 관용성은 서로 영향을 주고받는 의존적인 관계를 갖는다. 한 영역에서 不寬容性이 나타나면 다른 영역의 不寬容性에 영향을 주게된다. 역으로 한 영역에서 寬容性의 수준이 높아지면 다른 영역의 수준도 높아질 수가 있다. 이는 寬容性이 총체적인 성격을 갖기 때문에 서로 연관된다. [비정부기구의 이론적 근거로서 寬容性의 論理]]로 도표화시켜 본다<표 1>.

< 표 1 > 시민참여의 근거로서의 寬容性論理

차원 수준	불관용성 (Intolerance)	관용(Toleration)		관용성 (Tolerance)
		부정적	긍정적	
정치적 차원	투옥, 암살, 용공음해의 구조화	대립과 갈등의방치, 다수의견 무시	반대의 자유허용, 다수의견만 존중	반대의 자유존중, 소수의견 존중
사회·문화적 차원	편견, 증오, 차별, 적대감	무관심, 방종	시민참여의 확대	다양성 공존, 공생
법률적 차원	부정의의 악법존존, 불공평한 집행	관용의 남용, 무원칙한 형평	형평의 원리시행	정의의 원리와 형 평의 원리의 조화
행정적 차원	독선(주의) 경직성	복지부동 무사안일주의	실수용인의 원리 유연성	시민참여의 원리 시민통제의 원리

2) 지역 운동에의 경험적 통찰

섬의 관용성의 논리는 80년대부터 지역운동에 참여한 경험속에서 찾아낸 논리이므로, 내가 참여했던 지역운동의 사례를 관용성의 맥락에서 검토해 보겠다. 검토할 운동은 ① 4·3문제 ② 제주도 특별법투쟁 ③ 송악산 군사기지문제(1988-1989), ④ 탐동문제(1988-1990) 네가지이다.

①은 진상규명의 목표만을 중앙정부에 대하여 평화적인 방법으로 시민과 야당과의 연대를 이루면서 요구함으로써 진상규명의 방향을 잡았다.

②는 제주개발법의 철회를 중앙정부에 대하여 평화적인 투쟁과 방법으로 시민과 야당 및 사회단체와 연대하여 요구함으로써 부분적 정책수정을 한 경우이다. 도민들이 이 법 통과된 후 주민들은 중앙정부의 잘못을 들어 1992.3.24.일 국회의원 선거에서 민자당 의원 전부를 낙선시키는 결과와 연관되지만 반대운동을 이끌었던 운동단체의 정치세력화 문제로 둘로 나뉘어짐으로써 단일한 목표가 사라져 버린다.

③은 군사기지철폐의 목표를 대통령과 국방부에 지역주민과의 연대속에 요구함으로써 6개월만에 정부가 군사기지를 백지화하는 정책변화를 얻어내었다.

④는 불법매립반대, 당사자에 대한 적절한 보상,지역이익환수 투쟁의 목표가 세가지로 바뀌었던 만큼 노력에 대한 성과가 없었던 경우이다.

지역운동에서 형성된 관용성의 논리는 중앙정부의 잘못된 정책과 지방정부에 대한 과도한 통제를 지적하고 지방정부나 지방의회가 찾아나갈 방향과 역할증진을 도와줌으로써 관용의 정신을 가져야 지역의 민주화를 이루어 갈 수 있다.

①과 관련지워 지역운동은 도의회의 4.3진상규명의 노력을 도와주고 민간인 중심의 합동위령제에 제주도를 참여케함으로써 제주의회나 제주도가 문제해결능력을 키우는 관용의 원리를 세울 것을 제시한 것이었다.

②와 관련지워 지역운동은 제주도나 제주도의회가 제주형 개발철학을 정립해 나가는 정책대안을 제시함으로써 제주도가 이러한 요구를 수용하는 관용의 원리를 요구한다. 부분적으로 토지소유현황의 공개와 잘못된 정책방향에 대한 비판을 함으로써 중앙정부의 의도에만 끌려갈 때 제주도가 관용의 원리를 세울 수 없게 된다는 점을 말한다. 아울러 제주도의회 역시 적극적으로 대응해야만 나름대로의 관용의 원리를 세울 수 있다는 것을 말한다.

③과 관련하여 지역주민이 중앙정부의 정책을 철회를 유도하였을 뿐더러 제주도가 평화지역(또는 평화의 섬)으로 방향으로 나아가는 정책대안과 해당 지역주민에게 땅을 돌려주는 대책을 제시할 때 관용의 원리를 찾을 수 있다는 것을 제기하였다.

④와 관련하여 지역주민이 중앙정부와 업자의 불법매립이 잘못된 점을 알렸을 뿐 더러 최소한의 해결책을 수용하면서, 제주도 나름의 해결책을 찾고 문제해결의 방향을 잡아 나가야 지방정부가 관용의 원리를 실천할 수 있다는 점을 제시하였다.

나는 이러한 운동을 하면서 명백한 목표를 가지며 대안을 찾으려고 했고 언제나 비폭력적인 방법을 썼다. 1992년의 제주개발법 문제에 대해서 9가지 정책원리의 대안을 제시한 바. ① 1차산업의 자생력 향상의 원칙 ②토지의 정당한 사용과 이용의 원칙 ③ 제주도 지하자원 및 자연자원 보호의 원칙 ④ 주민의 경영참여 등의 공동주체의 개발지향의 원칙 ⑤ 지역주민 의사의 존중의 원칙 ⑥ 마을단위와 국민정서에 부합하는 관광정책 수립의 원칙 ⑦ 중앙정부의 개발 부담금 부담과 지방의 이익금 지역환원의 원칙 ⑧ 민속문화와 예술의 획기적 지원육성의 원칙 ⑨ 저렴한 물가관리와 합리적 유통구조 정비의 원칙 등이었다).

4. 비정부조직의 형태와 평가기준

(1) 시민참여의 형태와 평가기준

위와같은 사례에 대한 나의 경험은 다음과 같은 다섯 가지의 원리를 유념하려고 했던 것 같다. 이제 그 원리를 간략하게 얘기해 보자.

원리 1은 자기 땅에 대한 자생적인 철학이 있어야 한다(자생성의 원리).

나쁜 상황이 있어야 운동이 생긴다. 제주지역은 섬이라는 여건속에서 여러 가지 나쁜 상황을 경험하였다. 이러한 경험속에서 자생적인 철학이 생긴다. 이 철학이 생기지 않으면 운동도 없다. 그린피스나 분트라는 운동조직 역시 환경에 대한 철학이 있어서 클뿐더러 그것이 개인이나 지방에서 시작되었다는 사실을 주목해야 한다. 그런데 지역의 운동조직이 중앙조직의 한 지부처럼 움직일 때 그것은 이론적인 종속이라고 생각된다. 그래서 운동이 자생력은 중요한 문제가 된다. 따라서 비정부조직은 삶이나 지역의 필요에 의하여 만들어지는 만큼 지역을 살아가는 일상인의 삶에 근거한다. 아울러 그 필요만큼 경제적으로도 자생력을 갖게된다. 관변단체가 정부로부터 재정을 충당하기 때문에 그 자생력을 갖기가 어렵다는 너무도 당연한 이치이다. 경실련이나 환경운동연합 같은 단체도 정부나 재벌로 협찬을 받으면 그만큼 비정부기구로서의 자생력을 상실하지 않을 수 없는 경우도 마찬가지이다.

원리 2는 분명하고도 단일한 목표가 있어야 한다(단일목표의 원리).

비정부기구는 목표가 단일할 뿐더러 분명해야만 한다. 4.3의 경우 진상규명이라는 단일한 목표를 가졌던만큼 명분이 뚜렷했다. 그러나 특별법 반대를 하였던 경우, 처음에는 특별법 폐기로 목표가 분명하였지만 법이 통과된 이후 조직의 명칭을 바꾸면서 새 목표를 자꾸 세우는 것은 목표의 단일성 원칙에는 어긋난다. 또한 경실련의 경우 백화점식으로 이 문제 저 문제 다 참여하는 것은 그 목표가 불분명하기 때문에 실패를 예고하는 것이라고 본다.

원리 3은 동지간의 윤리가 있어야 한다(개인윤리의 원리).

나는 자기 자신에 성실하고 동지끼리의 윤리에 충실하지 않으면 운동은 아예 안된다고 본다. 논어에서 제자가 '국방, 경제, 국민간의 신의중 나라가 어려울 때 어느 것을 먼저 버려야 하느냐'라는 취지의 질문을 받았을 때 (1) 국방 (2) 경제 (3) 신의라고 대답했던 것도 이러한 취지와 같은 맥락이다. 동지끼리 못믿는데 무슨 운동을 하고 대중을 설득시킬 수 있겠는가? 어쩌면 너무나 당연한 운동의 기본이기도 하다.

원리 4은 정책대안을 가져야 한다(전문성의 원리).

전문성이라는 기준이다. 언제나 운동은 사회를 바람직한 방향으로 변화시키고자 하는 의도를 갖는 만큼 문제해결에 대한 방향이나 대안이 필요하다. 특히 무역이나 환경 그리고 보건 등 여러분야에서 국제적인 기준이 제기되고 있는 만큼 국제적 감각이 필요하다. 아울러 국제적 연대와 공동의 노력이 필요한만큼 국제적 연대를 해 나갈수 있는 전문성이 요구된다고 하겠다. 컨벤션센터의 논의에 있어서 지역언론이 아셈유치라는 맥락과 연관지워서는 찬성했다가 그 이후에는 반대하는 경향이 많았던 것은 컨벤션센터가 제주도의 전반적인 발전의 맥락에서 제안된 것임에도 불구하고 지역적 기준을 중시한 측면이 많다. 필자가 볼 때, 컨벤션센터의 건립은 지역적 기준에서는 빠르며, 국가적 기준에서는 적절하며, 국제적 기준에서는 늦다는 생각이 든다. 오기나와는 이미 80년대에 이를 세워 활용하고 있으며, 홍콩지역은 아주 빠르다. 보다 중요한 그것을 짓는 일이 제주도가 형성하고자 하는 국제회의 산업의 발전에 의미가 있느냐 하는 점일 것이다.

원리 5는 언제나 평화적인 방식을 써야한다(대중성의 원리).

다음으로 대중성의 기준이다. 운동은 큰 운동이건 작은 운동이건 대중과 함께 하여야 생명력이 있다. 대중이 공감하고 합의할 수 있는 방식으로 운동을 할 때 그 운동은 대중성을 갖는다. 재야운동단체가 도덕성을 갖고 있음에도 불구하고 대중이 공감하는 문제와 방식으로 문제를 해결하지 않는 경우 대중성이 없어진다. 따라서 대중적이려면 방법이 대중적인 공감을 얻을 수 있는 평화적인 방식이라야 한다.

이러한 다섯 가지 원리를 도표화시키고 민간단체들을 평가하는 기준으로 써보면 어떨까하는 생각을 <표2>로 정리해 보고자 한다.

< 표 2 > 시민참여 단체종류와 평가기준

평가기준 단체의종류	자생력	목표의단일성	개인원리	전문성 (국제적영역포함)	대중성의 원리
자원봉사단체	낮 다	아주 높다	높 다	높 다	높 다
재 야 단 체	높 다	보 통	보 통	보 통	보 통
시 민 단 체	높 다	보 통	보 통	보 통	보 통

위 표에 표시한 평가를 해석해 보자.

첫째 관변단체는 정부의 협조를 받아 특정한 목표를 갖고 출범하여 일을 하는 단체이기 때문에 형식적으로는 시민참여단체로 보일수 있지만 실질적으로는 시민참여단체로 볼 수 없기 때문에 표 2)에 포함시키지 않았다. 관변단체는 엄격한 의미에서 비정부조직에서 제외시킬 수밖에 없다.

둘째 자원봉사단체는 목표가 단일하지만 자발성에 기초하기 때문에 자생력이 높지 않다. 전문성이나 대중성은 있기 때문에 대중속에서 나름대로의 역할을 수행한다.

세째 이 조직은 모든 점에서 보통이나 목표가 단일치 못하기 때문에 얼마나 생명력 있는 조직이 될 수 있을지는 지켜보아야 한다..

넷째 재야운동단체는 자생력은 높지만 다른 영역에서는 보통수준이 때문에 상당한 노력이 필요하다.

물론 위에서 제시한 제주지역의 비정부단체의 원리와 개인적 평가 기준은 내 개인의 기준에 의한 것이기 때문에 다른 사람은 다른 기준을 제시할 수 있다. 다만 우리가 유념해야 할 것은 보다 엄정하게 자신을 평가해야만 무엇을 하며 무엇을 고칠 수 있는가를 알 수 있다고 믿는다.

(2) 시민의 정책참여 방식과 공동의 리더쉽

그러나 비정부기구의 역할이 증대되고 있는 이 시점에서 비정부기구가 제대로 성장되어야 한다. 도민이 비정부기구를 제대로 육성하는 것이 자신의 역량을 키우는 것이기 때문이다.

어떠한 이론이든 현실에 근거를 둔다. 그렇다면 제주지역은 섬이라는 특수성의 조건속에서 섬에 적합한 보편적인 원리에 맞는 비정부기구의 이론을 찾아야 한다.

그 이론의 첫 번째 근거는 섬사람 그리고 섬지역이라는 조건에서 출발해야 한다. 대부분의 비정부기구가 중앙집권적 사고에 치중되었기 때문에 지역 나름의 이론적 근거를 갖고 있지 못하다. 앞의 조직 대부분이 그러하다. 섬이 중심이라는 생각에서 이에 맞는 이론이 나와야 한다.

둘째 현실의 삶에 근거를 두어야 한다. 제주지역의 운동은 제주지역의 생존과 비존을 담보할 수 있는 이론에 근거하여야 한다.

셋째 이러한 두가지 원리에 입각하되 앞에서 제시한 다섯가지 기준에 부합되는 비정부기구가 나타나거나 기존의 조직은 이러한 기준에 맞추어 나가야 한다.

이러한 원리에 입각한 비정부기구의 목표는 지방정부의 정책내용에 참여함으로써 정책의 내용을 옳은 방향으로 바꾸어 나가는 것이어야 한다.

이러한 방향을 잡기위하여 제주도가 내리고 있는 정책결정형태의 수준을 검토해 볼 필요가 있다. <표 3>에서 처럼 시민사회의 정책결정형태와 시민의 조직화정도를 생각해 볼 때

〈 표 3 〉 시민사회의 시민참여와 정책결정형태

시민조직의 성격 정책결정의 형태	하나의 조직화된 집단	다양하게 조직화된 결정	조직되지 않은 시민	복합적인 시민
수정된 자율적이고 관리적인 결정	핵심역할자와의 접촉	핵심역할자와의 접촉	시민여론조사/ 시민과의 접촉	핵심역할자와의 접촉/ 시민접촉
부분적이고 시민협 의적인 결정	핵심역할자와의 결정	다양한접촉/ 모임	시민여론조사	시민여론조사/ 회의
일방통행식 시민협 의적 결정	집단과의 모임(들)	자문위원회/ 다양한모임	다양한 시민과의 모임	자문위원회/ 모임들
시민적 결정	집단과의 협상	자문위원회와의 협상	다양한 시민모임	자문위원회/ 시민모임

- 1) 정책담당자는 시위나 행위가 있더라도 결정은 이와같은 형태가 된다.
- 2) 복합적인 시민은 조직화된 집단과 비조직화된 집단의 결합된 형태이다.
- 3) 이 표는 John Cllyton Thomas의 『공공결정에서 대중참여(1995)』에서 원용하여 만들었다(p.135).

네 가지 정도의 정책결정형태를 생각해 볼 수 있는데, (1) 수정된 자율적이고 관리적인 결정 (2) 부분적인 시민 협의적 결정 (3) 일방통행식 시민협의적 결정 (4) 시민적 결정이다. 또 한편으로는 시민참여의 성격으로서 (1) 하나의 조직화된 집단 (2) 다양하게 조직화된 결정 (3) 조직되지 않은 시민 (4) 복합적인 시민으로 나누어 볼 수 있다. 양자의 관계를 행렬식으로 표시해 보면 16가지의 정책결정의 형태가 나타날 수 있다. 일반적으로 어떠한 결정이 더 좋으냐하는 문제가 제기될 수는 있지만 일반적으로 참여가 많을수록 그리고 행정과 시민이 협상을 통해 결정을 내리는 것이 바람직하다고 말할 수 있다. 제주도의 여러 사례를 검토해 볼 때 협상에 의한 시민적 결정보다는 다른 세가지 결정이 내려지는 상태라고 볼 수 있는데, 컨벤션센터에 대한 논의와 결정과정 그리고 집행부와 도와의 관계, 그리고 15개 개발지구에 대한 결정들이 그러하다.

그러나 이러한 결정형태들을 취하게 되는 소이는 민이나 관 모두에게 원인이 있다고 생각한다. 양자의 파트너십에 의한 정확한 내용에 대한 논의와 비판 그리고 협상에 의한 합의에 이르는 과정을 보면 알 수 있을 듯하다. 문제는 각각의 사례를 분석함으로써 새로운 민관관계의 형성과 각자의 역할을 새롭게 정립하는 일이 시급하다고 보여진다.

민과 관이 정책수립과 결정 그리고 집행과정에서 파트너가 되기 위해서는 시민들 스스로가 새로운 형태의 참여를 관에 요청하고, 관이 이를 수용하는 방법이 필요하다고 보여진다. 예를 들면 읍부즈만 제도나 행동센터(Action Center)를 통해 행정서비스의 질을 높이는 일에 참여하고 잘못되는 것은 시정하는 방식이라든가, 민관이 공동으로 정책을 수립하고 집행하는 공동생산체제(Coproduction)의 방식을 도모한다든가, 자발적인 조직(Volunteerism)을 만들어 행정이 못하거나 부족하여 할 수 없는 부분을 맡아나가는 방법을 생각해 볼 수 있다. 아울러 정책결정에 시민이 적극적인 역할을 할 수 있도록 제도화하는 방법(반사회를 시민의 정책모임으로 바꾸는 방식)을 모색하고, 나아가 행정이 공익을 제도화할 수 있는 방향을 (시민단체 육성 조례안)제시하는 일들을 해 나가야 한다.

제7장 :섬환경보전 모형 :섬생태주의의 관용성 논리

1. 서론

본 논문은 開發과 保存을 양립시킬 수 있는 방법 즉 制度的으로는 環境從屬的 패러다임(EPP, Environmental Dependency Paradigm)에서 實用的 섬생태주의 패러다임(PEIP, Pragmatical Eco-Islandish Paradigm)으로, 意識的인 측면에서는 傳統保守的 패러다임(Traditional Conservative Paradigm)에서 創造破壞的 패러다임(Creative Destructive Paradigm)으로 轉換을 모색하는 섬生態主義 철학과 모델을 제시하는데 그 목표를 두고 있다. 이를 위하여 ①SWOTs(Strengths: 지방의 強點에 관한 분석, Weaknesses: 지방의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 지방의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로 부터의 위협요소)에 의한 개발분석을 위한 틀을 제시하고 ② 섬의 현실상황을 극복하는 논리로서 섬生態主義 모델을 창안하여 ①의 분석을 통합한 실용적 섬행태주의 모델을 제시하여 ③ 실용적 섬행태주의 모델에 입각하여 개발과 보존의 구성요소에 대한 분석, 제주도의 7가지 행정정책사례의 분석, 개발 및 환경관련 법규와 토지사용의 사례 분석, 세가지 개발사례의 분석을 거쳐 ④ 환경중속적 패러다임에서 실용적 섬행태주의 패러다임으로 전환해 나갈 수 있는 13가지의 실천적 명제를 제도적인 측면에서 제시하며 ⑤ 전통보수적 사고를 창조적 사고로 전환시키는 의식적인 측면에서 5가지의 실천을 명제화한다. 필자는 이러한 과정을 거쳐 대륙과 반도와는 다른 해양지역으로서의 섬의 현실상황과 특수성에 근거하면서 개발과 보존의 조화를 추구하는 실용적 섬생태주의 이론을 형성하여 정책문제에 대한 현실적 해법을 제시한다.

2. 問題의 提起

本稿는 開發과 保存을 양립시킬 수 있는 방법 즉 制度的으로는 環境從屬的 패러다임(EPP, Environmental Dependency Paradigm)에서 實用的 섬생태주의 패러다임(PEIP, Pragmatical Eco-Islandish Paradigm)으로, 意識的인 측면에서는 傳統保守的 패러다임(Traditional Conservative Paradigm)에서 創造破壞的 패러다임(Creative Destructive Paradigm)으로 轉換할 수 있는 섬生態主義 철학과 모델

을 제시하는데 그 목표를 두고 있다. 이러한 목표는 개발과 보존의 조화를 지향하는 세계적인 대응, 국가적인 대응, 그리고 지역적인 대응 모두가 혼란에 빠지고 있는 현실상황에 기인한다.

예를 들면, 1997년 6월 23일에서 27일까지 유엔산하의 지속개발위원회(CSD, Commission on Sustainable Development)의 주관으로 '리오선언'과 'Agenda 21'에 관한 업적을 평가하기 위해서 뉴욕에서 지구서미트가 열렸으나 산림파괴는 더욱 악화되고 있고 CO₂의 배출량도 크게늘어 1995년에 사상최대를 기록했으며, 96년에는 3% 증가했고 인구증가는 사상최대를 기록하였고(한겨레신문, 1997.6.24),⁴³⁾ 우리나라의 경우도 국민적 위협을 증가시키는 현재 가동중인 전국쓰레기 소각장 11곳 가운데 10개 소각장이 맹독성물질인 다이옥신을 선진국배출기준인 0.1ng/m³(나노그램 · 10억분의 1g)보다 2백31배를 넘는곳이 한군데, 1백배를 넘기는 곳이 3군데이고 대부분이 기준을 훨씬 초과하고 있으며(한겨레신문, 1997.5.24), 최근에는 대통령선거로 인한 政治的인 이유로 그린벨트 지역마저 무너지고 있고(동아일보, 1997.7.28), CO₂의 배출량은 세계1위를 차지하고 있는 개발을 중심주의의 당연한 因果應報가 나타나고 있는 실정이다(동아일보, 1997.8.11).⁴⁴⁾

제주도의 경우에도 쓰레기종량제 실시 이후 12개나 있는 쓰레기 매립장이 포화상태에 이르자 제주도 당국은 환경부와의 기종마찰을 보이면서 우리나라에서 문제가 발생하고 있는 스톡방식을 전면부정하고 새로운 방식을 제의하였으나 새로운 기종은 檢證이 되지 않았고 豫算不足 그리고 환경부의 責任回避라는 이유로 제주도는 기존의 방법을 채택하고 주민의 반대에도 불구하고 제주시 회천동과 서귀포시 색달동에 쓰레기소각장을 세우기로 결정하였고(제주일보, 1997.5.23; 서귀포신문, 1997.6.20; 한라일보, 1997.5.26), 최근에는 오름파손에 관한 문제가 환경단체와 도당국 그리고 이를 추진하는 한국전력공사 사이에 발생하여 환경보존에 대한 새로운 인식이 부상하

* 고창훈, 제주대학교 행정학과 교수 ** 한삼인, 제주대학교 법학과 교수

*** 강영훈, 제주대학교 행정학과 강사

43) 표1: 리우회의 5년의 현실

리우합의	현재
'의제21': 대기오염방지, 에너지절약, 사막화방지 등 환경보존행동계획	매년 스위스 국토 4배 크기의 산림이 황폐화 세계인구 92년 54억 5천만명에서 97년 58억 5천만명으로 급속도의 인구증가
기후변화 협약: 2000년까지 온실효과 가스의 방출량을 1990년 수준으로 감축	이산화탄소의 배출량은 62억 5천만톤으로 95년에 비해 3%증가한 사상최고 기록
생물 다양성 협약	매일 75~100종의 동식물이 멸종

44) 우리나라가 CO₂를 가장 많이 배출하는 이유는 경제성장속도가 빠르고 에너지효율이 떨어져 에너지를 많이 소비하는데다 특히 CO₂를 배출하는 화석연료의 의존도가 높기 때문에

고 있다(제민일보, 1997.8.12).

본 연구가 주로 의존하는 방법론은 현상학이다. 현상학은 <지금,여기>를 사는 사람들의 일상적인 삶의 현장에서의 느낌, 의미 그리고 맥락에 초점을 맞춘다. 따라서 환경정책이나 문제에 대한 사람들의 인식과 느낌 그리고 맥락을 해석하고 相互主觀性(Intersubjectivity)을 찾는 일에 집중된다.

3. 開發과 保存에 관한 패러다임의 生成過程

1) 開發에 관한 패러다임의 生成

최근 우리나라나 일본의 경우에 있어서 지역산업진흥정책의 하나의 방법으로서 內發的發展의 형태를 취하고 있는데(守友裕一, 1991; 김성준·강영훈, 1997)⁴⁵⁾ 일반적인 개념의 定義는 다음과 같다.

① 現存하는 산업과 기업을 육성하여 競爭力이 있는 산업과 기업으로 전환시키고 지역에 있는 농림업이나 상·공·관광업 등을 시대의 必要에 맞게 하면서 發展시킨다.

② 地域에 없는 産業分野를 지역의 힘으로 만들어 낸다. 다시 말해서, 지역에는 없지만 생활을 위해서 필요한 또는 현존하는 산업과 기업을 육성하기 위해서 필요한 産業分野와 企業 등을 지역의 자원과 기술을 活用하고 지역의 資金과 經濟力에 의해서 만들어 낸다.

③ 地域 밖에서 企業을 誘致한다.

그러나 지역 밖에서 기업을 유치하여 지역의 산업을 진흥시킨다는 ③의 原則이 지역에 적용되었을 경우에 얻어지는 利潤이 지역 밖으로 流出되어버리기 때문에 農·山村의 經濟力을 강화할 수 없다는 弱點이 있다. 또 기업의 경영 방침에 관한 결정권은 지역 밖의 母企業, 또는 企業이 갖고 있기 때문에 地域住民의 意思로 지역의 산업진흥을 추진하는 데는 限界가 있다. 지금까지 많은 농·산촌은 제3의 企業誘致(外來形開發)에 勝敗를 걸어왔다. 하지만 그러한 방법으로는 지역산업의 진정한 발전에 도움이 되지 않는다고 판명되어져 왔기 때문에, 그 결과 ①과 ②의 방법 즉, 內在的 發展의 振興方策이 평가되어 지기 시작했다. 그러나 필자가 생각하기로는 어느 논문도 지역산업진흥정책에 관한 구체적인 모델을 제시하기는 커녕, 다만 현실에서 일어나고

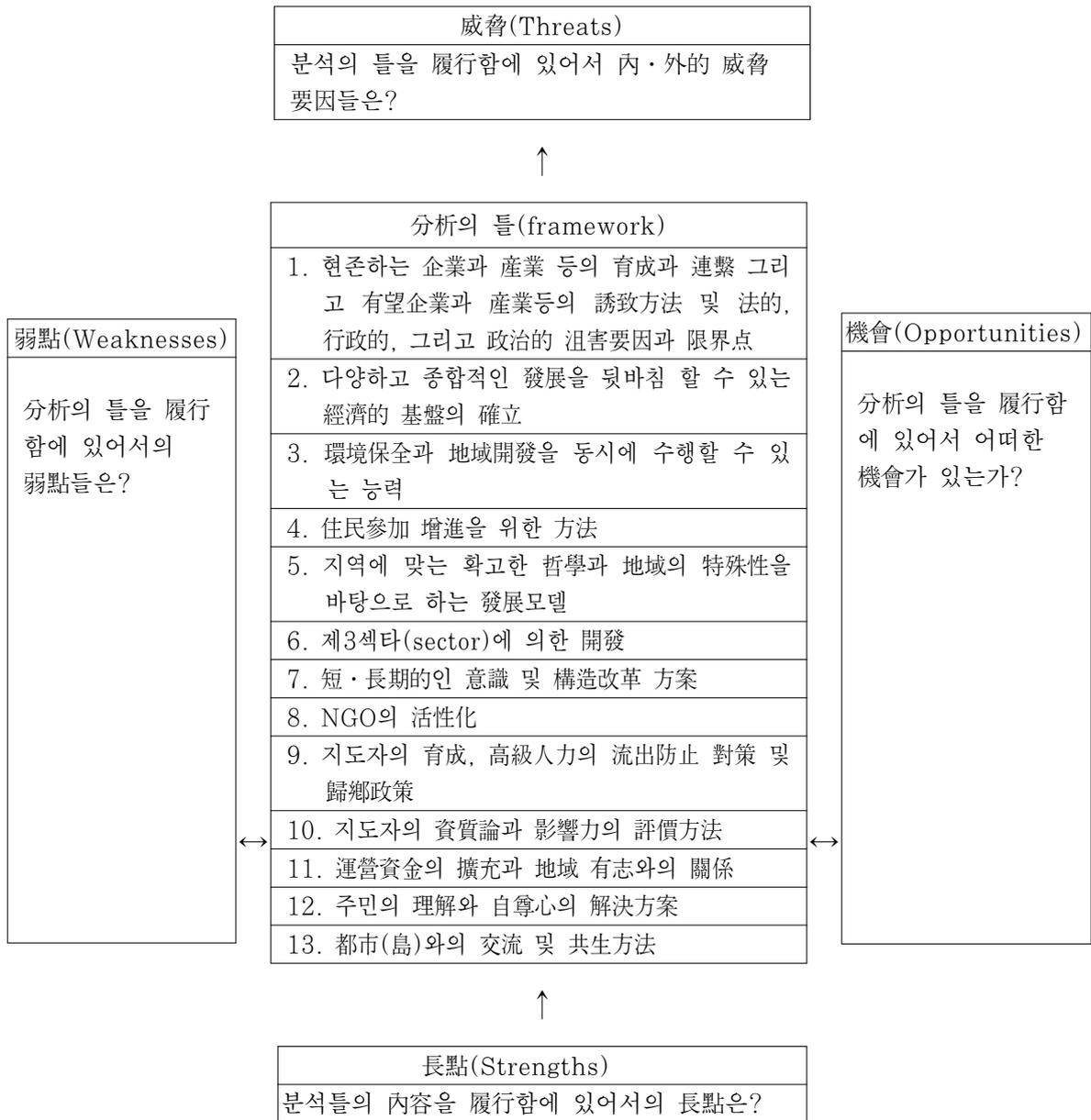
45) 守友裕一에 의하면 지역문제해결을 위하여 필요한 것은 강연회를 통해서 무엇인가를 해결하고자 하는 시대는 막을 내려야 하며 지역주민 스스로가 그룹별로 지역의 문제를 토론식으로 해결해 나가는 것이 내발적발전의 나가야할 방향이라고 제시하고 있다.

있는 개발현상에 대해서 여러 가지 범주를 분류하는 수준에 있다고 본다.

따라서 필자는 지역산업진흥정책에 대해서 日本의 事例를 통해 1) 지역발전을 위한 綜合戰略의 여부 2) 지역주민의 이해 3) 지도자의 存在 4) 운영자금 5) 有效性的 立證이라는 항목을 분석의 기저로하고, 1) 지역에 기초를 둔 哲學과 基本構想 (ground design)에 일관된 사상을 관철하는 地域產業振興政策을 펴나가고 있는가? 2) 지도자는 지역의 產業振興에 어느정도 影響力을 행사하고 있는가? 3) 주민의 理解와 參加를 높이기 위한 방법과 호응도는 어떠한가? 4) 생활문화의 향상을 위한 발전인가? 5) 농촌과 도시가 함께 交流하며 共生할 수 있는 방안을 갖고 地域產業의 진흥을 꾀하고 있는가? 6) 財政擴充의 방법과 지역산업의 발전의 관계는? 라는 6가지의 질문사항 등을 분석했다(김성준·강영훈, 1997)

도시와 농촌의 어느지역을 떠나 지역진흥정책을 펴나가고자 하면 위에서 말한 4가지의 분석기저와 6가지 질문사항을 分析·綜合하여 그 결과를 SWOTs(Strengths: 지방의 強點에 관한 分析, Weaknesses: 지방의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 지방의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로 부터의 위협요소)에 적응시켜 현재 지방이 처해있는 위치를 재분석(① 우리는 누구인가? ② 우리는 누구를 위해 奉仕하고 있는가? ③ 우리는 現在 무엇을 하고 있는가? ④ 우리는 現在 어떻게 評價되어지고 있는가? ⑤ 現在 우리는 어떠한 性格을 갖고 있다고 여겨지고 있는가?)하고 지역에 기초한 哲學과 발전모델을 提示할 수 있는 道具(① 우리는 누구일까? ② 우리는 누구를 위해 봉사할 것인가? ③ 우리는 未來 무엇을 하고 있을까? ④ 우리는 將來 어떻게 評價되어질 것인가? ⑤ 將來 우리는 어떠한 性格을 갖고 있다고 여겨질 것인가?)안에서 개발정책을 위한 도구로 사용되어야 한다(Nutt와 Backoff, 1992).

표1: 〈開發分析을 위한 틀(Framework)〉



출처 : 筆者에 의해 構成됨

이상에서 말한 지역산업진흥정책의 日本 事例研究와 Nutt and Backoff 의 모델을 가지고 필자 나름대로 지역이 지역산업진흥정책을 행하고자 할 때 꼭 고려해야 할 必須要因(1. 현존하는 企業과 産業 등의 育成과 連繫 그리고 有望企業과 産業등의 誘致方法. 2. 다양하고 綜合的인 發展을 뒷받침 할 수 있는 經濟的 基盤의 確立 3. 環境保全과 地域開發을 동시에 수행할 수 있는 能力 4. 주민참가 增進을 위한 방법 5. 지역에 맞는 確固한 哲學과 地域의 特殊性을 바탕으로 하는 發展모델 6. 제3섹타(sector)에 의한 개발 7. 단·장기적인 意識 및 構造改革 方案 8. NGO의 活性化 9.

지도자의 育成, 高級人力の 流出防止 對策 및 歸鄉政策 10. 지도자의 資質論 및 影響力的 評價方法 11. 運營資金의 擴充 및 地域 有志와의 關係 12. 주민의 理解와 自尊心의 解決方案 13. 都市(島)와의 交流 및 共生方法)을 SWOTs(Strengths: 지방의 強點에 관한 分析, Weaknesses: 지방의 취약점에 관한 分析, Opportunities: 지방의 機會에 관한 分析, Threats: 內·外的 環境으로 부터의 위협요소)의 범주안에서 分析·批判할 수 있도록 위의 준거의 틀(framework)을 제시했다.

2) 保存에 관한 패러다임의 生成過程

앞에서 언급한 것 처럼, 전세계적으로는 하나밖에 없는 지구를 지키기 위한 전세계 政治人과 環境專門家の 노력에도 불구하고 環境保存에 대한 노력은 선진국들의 책임 회피와 후진국과 개발도상국들에 대한 환경중속주의적 擄取로 인하여 전세계는 죽음의 지구로 향하고 있으며 더 구체적으로 얘기한다면, 人口의 증가, 化石燃料의 증가, 自動車의 증가, 댐건설, 道路의 건설, 工業團地의 조성, 그리고 농어촌 개발 등으로 인한 産業化와 더불어 지구는 재생불가능한 지경에 이르렀다고 해도 過言은 아니다.

제주도의 경우도 제주도개발특별법과 제주도종합개발계획에 따라 환경보존보다는 개발에 더욱 置重하고 있으며 이로인한 피해는 상당하다. 예를 들면 신구범 현 제주도 지사가 제주대학교 행정대학원에서 행한 강의중에서 保存에 관한 문제로 (1)과거 급속히 추진되었던 개발과정에서 제주도를 대표하는 고유한 自然環境이나 文化環境의 특성이 크게 변모하였거나 사라지고 있고, (2)과거 지역주민에게 친근했던 自然空間은 개발로 인하여 주민들을 위한 공동녹지가 부족한 형편이고, (3)환경자원의 環境容量(Environmental Carrying Capacity)과 특성을 제대로 파악하지 않고 개발위주로 자원을 이용한 결과 일부지역은 주민정서에 부정적인 영향을 크게 미치고 있고, (4)인구의 증가 및 소비증가로 각종 환경오염원이 증대되고 환경오염방지를 위한 예방조치와 사후처리를 위한 시설투자가 미흡하여 환경정화 비용이 지속적으로 되어 투자재원확보에 부담이 커지고 있다고 평가하고 있을 만큼(신구범, 1996), 제주도의 경우 開發로부터의 環境保存은 시급한 실정이다.

이러한 상황을 극복하기 위한 하나의 방법으로 섬행태주의(Eco-Islandism) 모델을 제시했는데, 이러한 모델을 제시하게된 假定 및 內容을 보면 다음과 같다(고창훈·강영훈, 1997).

가정1 : 모든 종류의 有機體는 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-1 : 비록 작은섬이라 할지라도 大陸과 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-2 : 지구상의 남자와 여자는 또한 同等한 權利를 갖고 있다.

가정1-3 : 따라서 人間과 自然은 同等한 權利를 갖게 된다.

가정2 : 가정1에 의하여 모든종류의 有機體는 서로에 대하여 寬容性을 베풀 때
우주의 모든 것은 調和를 이룰 수 있다.

가정2-1 : 작은섬과 대륙은 서로의 正體性을 지키기 위하여 서로 寬容해야 한다.

가정2-2 : 남자와 여자는 서로 寬容해야 한다.

가정2-3 : 자연과 인간은 서로를 지키기 위하여 서로 寬容해야 한다.

왜 섬지역은 이러한 가정이 필요한가 ? 섬은 섬나름이 해양지역에 위치해 있는 위치적 특성과 이로인해 비롯되는 정치적 사회적 문화적 독특성 때문이라는 것이 필자의 관찰이다.

① 섬은, 그 크기에 관계없이, 연결되어 있는 대륙이나 반도와는 달리 네가지 형태의 통치구조를 갖고 있으며 바다로 에워 싸여있기 때문이다. 첫째는 영국, 일본, 타이완, 아일랜드처럼 민족국가로 존재하는 형태이다. 둘째는 싱가포르나 말디브처럼 도시국가형태로 존재하는 경우이다. 셋째는 홍콩처럼 중국의 특별지역으로 존재하는 경우이다. 넷째는 하와이나 제주도처럼 하나의 민족국가의 지방으로 존속하는 경우이다. 다섯째는 괌이나 사이판처럼 하나의 식민지 형태로 존재하는 경우이다. 위와같이 다양한 형태로 존재하는 섬들은 대륙하고는 달리 나름대로의 독자성을 유지하고 나름대로 보존하려는 경향이 대륙에 비해 훨씬 강하다는 점이다. 제주도의 경우에도 대한민국에 속해 있으면서 나름대로의 언어체계와 사회적 관습을 가지며 무소속을 지지하는 성향등은 다른 지역의 경우보다 훨씬 강하게 나타난다(경상도도 최근 무소속을 지지하는 성향이 나타나지만 그 인구적 규모와 지속적으로 중앙권력을 잡았었다는 차원에서 제주도의 경우와 다르다).

② 섬 지역은 하나의 나라에 속한 경우라도, 대륙지역이나 반도에 비해, 스스로가 스스로를 방어해야한다는 상황을 현실로 인식한다. 제주도의 역사가 보여주는 예는 분명하다. 제주도는 700년전 몽고제국에 4년간 저항한 것이라든가, 1901년 불란서의 횡포에 저항한일, 1932년 잠녀들이 나서서 일본제국에 저항한 일, 그리고 1948년 미국정부에 저항한 일은 이러한 점을 잘 말해준다.

③ 섬은 대륙이나 반도와는 달리 고립된 지역이기 때문에 여성의 생활력이 강할뿐더러 그만큼 여성의 역할이 강하다. 일반적으로 섬지역이 대륙보다 이혼률이 일반적

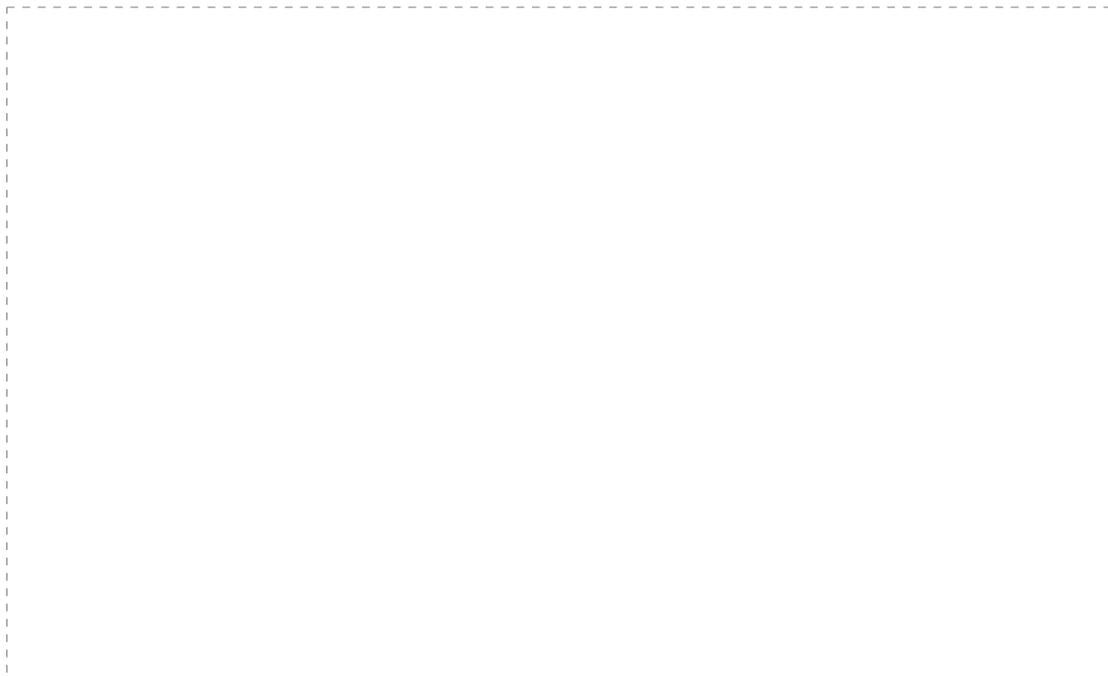
으로 높다는 것은 (오끼나와가 일본에서 이혼률이 높은 것이라든가, 한국에서도 제주도
도가 높은 지역중에 하나이다) 이를 입증해준다고 볼 수 있다. 이러한 점은 제도적
이고 문화적인 제약속에서도 섬지역은 실질적인 의미에서의 남녀평등의 논리가 자생
적으로 생길 수 밖에 없다는 점을 보여준다.

④ 섬은 대륙이나 반도과는 달리 모두가 바다로 둘러싸여 있기 때문에 대륙문명권
이 아닌 해양문명권이라는 공통점을 갖고 있다. 따라서 섬은 바다에 대한 개척이나
바다와의 동일시하는 문화를 보여준다. 섬마다 바다와의 전설을 갖고 있으며, 바다의
해신을 모시는 일은 똑같다. 그만큼 섬은 자연으로서의 바다와 일치시키는 결과로서
인간과 자연의 일치하는 삶을 살 수 밖에 없다. 제주도에서 이어도의 신화 역시 이러
한 예라 할 수 있다.

가정 1은 섬철학의 기본원리로서의 평등철학이라면, 가정 2는 섬철학을 현실화시
키는 실천원리로서의 관용(Tolerance)의 정신이다. 평등의 철학위에서 관용의 정신
이 결합되어 섬 지역 나름의 실용주의로 자기 것을 지킨 사례를 영국이나, 일본, 싱
가폴 등 대다수의 섬에서 공통적으로 찾을 수 있다는 것이 필자의 관찰이다.

이러한 가정과 성찰을 토대로 세워진 섬생태주의 모델(표2 참조)은 開發과 環境을
서로 관용해야 한다는 개념을 양립하기 위한 하나의 理論的인 제시이다.

표2 : 섬생태주의



3) 開發과 保存에 관한 패러다임의 생성과정

(1) 패러다임의 생성배경

그렇다면 섬행태주의는 기존의 패러다임과 무엇이 다르며 현실에 어떻게 적응할 것인가의 문제를 검토하고자 한다. 인간은 産業化와 더불어 富의 蓄積을 더욱더 요구하면서 기업은 수요에 대한 공급자의 측면에서 新 技術과 자본의 계속적인 개발과 재정의 재투입을 하는 과정에서나 마르크스주의자, 공산주의자, 사회주의자들이 부를 향한 산업생산의 증가라는 측면에서도 절대적으로 인간은 항상 자연에 대한 우월적 지위를 당연시 하는 社會傳統的 패러다임을 지녀왔다(김번웅·오영석, 1997). 이러한 맥락으로 지구의 환경문제를 해결하기 위한 노력을 전세계적인 흐름에서 보았을 때 1992년 브라질의 리오선언과 1997년 뉴욕에서 열린 지구환경 서밋에서 開發途上國과 後進國들은 환경문제를 자기 스스로 해결해야 한다는 것을 원칙으로 하고 국내·외적으로 협력할 수 있는 방안을 2차적으로 모색해야 함에도 불구하고 제1세계에 의한 政治的 從屬, 資本先進國家의 다국적기업의 해외진출로 인한 經濟的 從屬, 그리고 새로운 형태의 환경중속이론 즉 제1세계와 선진자본국가에 의한 제3세계 국가의 環境搾取가 대두되고 있다는 인상을 주면서 선진국들의 책임회피로 인해 무산되는 서글픈 시나리오가 막을 내리고 말았다.

그러면 이런 상황하에서 開發과 環境保存을 어떻게 主體的·相互補完的·共生的 關係를 전제로 하고, 힘의 균형이라는 게임의 법칙을 유지시켜 나가면서 開發과 保存이라는 개념을 양립시켜 나아갈 것인가? 필자는 이러한 문제들을 根本的으로 해결하기 위하여 아래의(표3 참조) 실용적 섬생태주의 패러다임(Pragmatical Eco-Islandish Paradigm)⁴⁶⁾과 창조파괴적 패러다임(Creative Destructive Paradigm)을 제시하고자 한다.

(2) 開發과 保存을 위한 실용적 섬생태주의 패러다임

앞에서 언급한 것 처럼 개발의 논리로서 일본의 사례연구와 SWOTs 분석을 통하

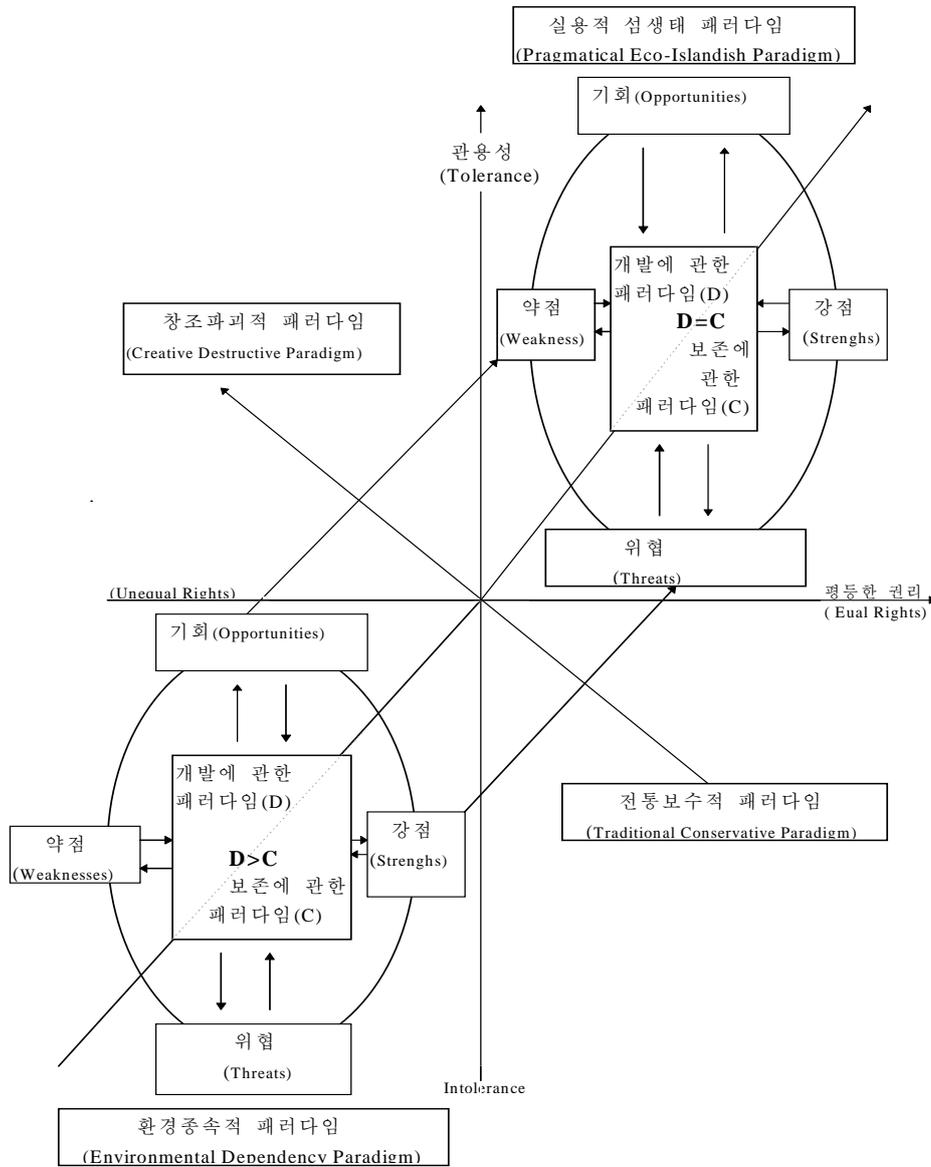
46) 筆者가 섬생태주의(Eco-Islandism)의 철학에서 다시 실용적인 섬생태주의(Pragmatical Eco-Islandism)을 발전시킨 이유는 1)섬행태주의를 발표하였을 때는 濟州道가 開發로 부터 보호받기 위하여 環境에 관련된 사업을 獨自的으로 해결하는 것을 原則으로 하되 協力할 부분에 대해서만 中央政府와 세계적인 환경관련단체 및 機構와 협력한다는 의미에서 概念이 발생했기 때문에 開發과 保存문제를 현실적으로 적용하려면 실용적 섬생태주의로 구체화 시켜야 한다는 차원이며, 2)開發과 保存이라는 두 개의 개념을 共存시키기 위해서는 意識的인 측면과 制度的인 측면이 동시에 패러다임 변화가 이루어지지 않으면 안되기 때문에 실용적 섬생태주의 패러다임(Pragmatical Eco-Islandish Paradigm)이라는 概念으로 발전시켰다.

여 개발에 관한 패러다임을 제시했고 환경보존의 준거로서 섬생태주의를 표방했다. 그러면 이러한 개발과 보존의 논리를 어떻게 조화 시켜나가는가에 대해서는 표3에서 보듯이 제도적인 측면에서는 개발과 보존의 조화라는 측면에서 보았을 때 불평등한 관계에 놓여있는 사실 즉 대기업과 선진국가의 자본과 새로운 기술에 의해 인간과 자연에 불평등의 논리--국가와 국가사이에서 발생하고 있는 개발을 전제로 한 환경 착취, 국가와 지방사이의 환경 착취, 지방과 지방간의 착취, 대기업에 의한 착취--를 제공하고 있다는 의미에서 환경중속적 패러다임 이라고 규정하고 있다.

이러한 상황하에서도(Nutt와 Backoff, 1991), 강점과 기회는 항상 존재한다고 주장하는 것 처럼 개발과 보존에 관한 정책도 이러한 새로운 패러다임을 전환하지 않으면 안된다. 이러한 논리에서 발상되어진 것이 실용적 섬행태주의라는 고유의 영역인데 제도적으로는 지역주민과 자연에 대해서 평등한 권리를 제공하며 개발과 보존이라는 이념은 항상 SWOTs (Strengths: 강점, Weaknesses: 약점, Opportunities: 기회, Threats: 위협)라는 틀 안에서 평등하게 이념적으로 적용되어야 한다는 의미에서 실용적 섬행태주의 라고 미래의 개발과 보존에 관한 패러다임으로 제시하고 있다.

이러한 제도적인 측면의 전환(환경중속적 패러다임에서 실용적 섬행태주의 패러다임으로)과 함께 고려되어 할 부분이 의식적인 측면인데(Rahim, 1992) 개발과 보존에 관한 전통보수적 사고방식(Traditional Conservative Paradigm)에서 새로운 의식전환의 논리인 창조파괴적 패러다임(Creative Destructive Paradigm)으로의 전환이 필요하다(Noland David, 1995: 21-186; Milbrath, 1984).

표3: 실용적 섬행태주의 모델



출처: 필자에 의해 구성됨

(3) 構成要素

표3에서 언급되어진 개발과 보존에 관한 패러다임의 구성요소들을 제주도의 개발 관련법규, 환경관련 법규, 탐동개발식의 예, 그리고 목석원 개발식의 예로 분류하고 하고 있는데 이유는 다음장에서 구체적인 예를 제시하기 위해서 이다.

표4 : 開發과 保存의 構成要素에 대한 分析

	DC	개발관련 법규		환경관련 법규		중문식개발 사례		탐동식개발 사례		목적원개발식 사례			
		(유/무)	근거법령	(유/무)	근거법령	(유/무)	근거법령	(유/무)	근거법령	(유/무)	근거법령		
개발	1		X 제2장 종합개발계획 요약본 제2장 2절에 의하면 1차산업과 3차산업에 대한 연개방안 만이 존재		X		O		미비		X		
	2	O	제2장 14절, 지방재정확충방안		X		O		미비		X		
	3	O	제 14절, 환경오염관리		O	환경법 (1995년 현재 22)		X		X		O	미비
	4	O	제2장 17절, 지역주민 참여 및 개발이익의 지역화		X			X		X		X	
	5		X		X			X		X		O	미비
	6	O	제2장 17절, 지역주민 참여 및 개발이익의 지역화		X		O		미비		X		
	7		X		X			X		X		X	
	8		X		X			X		X		X	
	9		X		X			X		X		X	
	10		X		X			X		X		X	
	11		X		X		O		미비		X		X
	12		X		X			X		X		O	미비
	13		X		X		O		미비		X		X
보존	1		X		X			X		X		X	
	2	O	제2장 14절(환경오염관리), 15절(수자원 개발 및 보존)		X			X		X		X	
	3		X		X			X		X		X	
	4		X		X			X		X		X	
	5		X		X			X		X		X	
	6		X		X			X		X		X	
	7		X		X			X		X		X	

출처 : 필자에 의해 구성됨

(개발에 관한 기준: 1-13) 1. 현존하는 기업과 산업 등의 육성과 연계 그리고 유망기업과 산업등의 유치방법. 2. 다양하고 종합적인 발전을 뒷바침 할 수 있는 경제적 기반의 확립 3. 환경보전과 지역개발을 동시에 수행할 수 있는 능력 4. 주민참가 증진을 위한 방법 5. 지역에 맞는 확고한 철학과 지역의 특수성을 바탕으로 하는 발전모델 6. 제3섹타(sector)에 의한 개발 7. 단·장기적인 의식 및 구조개혁 방안 8. NGO의 활성화 9. 지도자의 육성, 고급인력의 유출방지 대책 및 귀향정책 10. 지도자의 자질론 및 영향력의 평가방법 11. 운영자금의 확충 및 지역 유지와의 관계 12. 주민의 이해와 자존심의 해결방안 13. 도시(島)와의 교류 및 공생방법

(환경에 관한 기준: 1-7) 1.환경보존을 위한 유엔의 실태 2.지방정부의 환경실태
3.국가의 현황 4.국제적 그리고 지방정부간의 협력방안 5. 국가와 지방간의 협력방안
6.국제적 현실과 국가와의 협력관계 7.섬생태주의 발상

4. 開發과 保存의 패러다임에 대한 사례분석: 제주도의 행정정책 사례

이제 앞의 모델에 입각하여 제주도의 사례를 분석하여 모델의 타당성과 아울러 제주도의 과제를 검토해 보겠다. 검토할 사례는 네가지인데, (1) 민선시대의 제주도 행정의 대응과 노력 (2) 제도적 측면으로서의 개발과 보존에 대한 법률체계와 적용에 대한 분석 (3) 개발의 세가지 사례의 비교분석 (4) 개발과 보존에 관한 의식적 측면으로서의 환경운동단체의 대응에 대한 분석 이다.

1) 開發과 保存을 위한 제주도 행정의 대응과 노력(1995. 6-1997. 7)

제주도는 開發과 自然環境의 보존이라는 2가지의 개념을 상호보완적이면서 환경적으로 건전하고 持續可能한 개발을 위하여 환경시책추진에 道政의 우선순위를 부여하고 있다. 그 예들을 간단히 소개하면 다음과 같다(신구범, 1996).

① 親環境的 開發을 위한 環境指標 건설

친환경개발을 위한 환경지표 설정을 위하여 제주도는 1996년 8월~1997년 12월 까지 지역환경실태조사, 환경용량(수용력)조사, 친환경개발지표 및 기준설정, 개발계획 및 사업평가, 친환경적 개발전략 제시, 종합환경관리계획수립을 할 수 있도록 用役을 주고 있으며, 이러한 결과에 의하여 친환경적 개발을 위한 환경지표를 설정하게 되면 2020년을 목표로 하는 장기종합환경계획을 수립함은 물론 環境基本條例를 제정하여 친환경적 개발을 실현해 나갈 계획이다.

② 環境基礎設施의 廣域化

제주도는 물론 전국에서 문제가 되고 있는 쓰레기소각장을 454억원 투입하여 제주시 회천동과 서귀포시 색달동에 1997년에 착수하여 1998년까지 음식물 쓰레기 까지 완전히 해결할 수 있는 열분해 방식의 최신 대형쓰레기 소각장을 건설할 계획이며, 광역 하수종말 처리시설은 郡地域 4개소에 607억원을 투입하여 1997년 발주, 1999년까지 완료할 예정이다.

③ 環境影響評價制度의 강화

제주도소속 공무원중에 환경에 관련된 13명을 환경기획단으로 구성하고 환경전문

교수 10명으로 구성된 환경자문위원회를 두고 있으며 또한 환경평가대상도 전국(17개 분야 62개 사업)보다 강화하여 18개분야 65개 사업으로 확대하였고 협의기준도 강화하여 환경영향평가제도를 운영하고 있다.

④ 全道 『그린네트워크화』 추진

적극적인 자연환경보호를 위하여 야생동물의 서식지 단편화방지 및 단편화·취약화된 서식지를 복원하고, 야생생물이 서식가능한 자연환경을 보전, 복원, 창조하며, 도시의 자연화 추진과 함께, 신규개발사업을 친환경적 사업으로 추진하려는 그린네트워크 구상을 추진중에 있다.

⑤ 環境農業推進

유기농법의 적극적인 장려와 함께 농업 지리정보 시스템(Agricultural Geographic Information System)을 1997년까지 구축하여 환경보전형 농업을 적극적으로 장려할 계획이며, 이와 함께 토양보존 측면에서 농약 및 비료사용 절감대책을 추진해 나가고 있다.

⑥ 水資源 開發

중산간 지역의 지하수 보호를 위하여 이미 20억원을 투입하여 중산간 지역 토지이용 지리정보 시스템(GIS)구축을 위한 용역이 시행되고 있으며, 제주시 열안지, 서귀포시 미악, 북제주군 어음, 남제주군 성읍의 4곳에 지표수 활용을 위한 댐건설을 계획 하고 있으며, 1,573억원을 들여 먹는 샘물의 안정적 공급 및 관리운영의 효율성을 제고하기 위하여 道 全域을 하나의 환상관로로 연결하는 광역상수도사업 등을 추진하고 있다.

⑦ 土壤汚染 防止對策

토양을 살리기 위한 방책의 하나로서 농약 및 비료의 적정사용에 대한 지도, 환경보전형 농업의 유도, 골프장에 대해서는 차수막 등 농약, 비료오염 저감시설을 갖추도록 하고 있으며, 또한 토양오염 현상을 측정하기 위하여 4개 지역 20개 지점에 토양오염 측정망을 설치 운영하고 있으며, 1997년 부터는 골프장, 산업시설지역, 채소재배단지, 분뇨처리장 등 86개소에 토양오염 측정망을 확대 설치 운영할 계획이나 개발계획, 환경보존대책을 보아도 개발과 보존의 개념을 양립시키기 위한 노력은 찾아볼 수가 없다.

⑧ 일곱사례의 시사점

제주도의 일곱가지 사례가 시사하는 하는 의미는 다음과 같다.

(1) 제주도는 과거 2년간 전국과는 다른 기준, 특히 관광지역이라는 조건과 섬 지역이라는 특성을 감안한 환경문제에 대한 문제해결의 틀을 정립하려는 노력을 보여주

고 있다는 의미가 있다. 이는 표5에서 보는 바와 같이 전국의 기준보다 보다 엄격하다는 점을 보여주고 있다.

(2) 제주도는 환경시책의 근거법이 제주도 개발법 및 환경영향법을 적용하는 만큼 환경시책의 성과가 두드러지게 나타나지 못하는 바, 법체계의 적용에 대한 종합적인 검토를 거쳐 법체계의 일원화 작업이 시급하다고 보여진다.

(3) 표 5처럼 환경영향평가제도에서 나타나는 제주도와 전국과의 차이점을 보더라도, 제주도 나름의 기준이 필요하다는 점을 명백히 보여준다. 다른 여섯가지 환경시책 역시 제주도적 기준이 필요하다는 점을 입증해 준다.

표5 : 제주도와 전국 환경영향평가제도의 차이점

구 분	전 국	제 주 도
근거	환경영향평가법	제주도개발특별법 및 환경영향평가법
평가대상사업	17개분야 62개 사업	18개분야 65개 사업
평가범위	“예”관광지 30만㎡이상	“예”관광지 10만㎡이상, 30개사업 강화
협 의 기 관	환경부	제주도
자연생태계	녹지자연도 8등급이상 개발억제	녹지자연도 6등급이상 개발억제
오·폐수 처리	개별법 기준(골프장 10ppm)	개별법 기준의 1/2강화(골프장 10ppm)
대기질	SO ₂ : 0.03ppm	SO ₂ : 0.015ppm
협 의 내 용	사업자에게 통보	시·군 읍면동, 마을게시판 게시

출처: 제주대학교 행정대학원 고급관리자과정 강의교재, p. 7.

2) 開發과 保存에 관한 제주도의 사례: 개발 및 환경관련 법규와 토지사용의 사례 분석

여기서는 개발과 보존에 대한 법규를 개발관련법규와 환경관련 법규의 정비정도를 고찰하고 실제 제주도 전체 토지용도구분의 경우에 적용시켜 그 실제적 의미를 유추해 봄으로써, 전향에서 논의한 전국과는 차이를 보이는 제주도 개발과 보존에 대한 특수성을 관리할 수 있는 근거를 제시하는가에만 한정지워서 논의하고자 한다.

(1) 開發關聯 法規

제주도개발특별법 제5조의 규정에 의하여 수립된 제주도 종합개발계획(1994)에 따르면 제주도개발특별법의 입법정신 및 제3차 국토종합개발계획의 기본목표를 수용하여 제주도의 개발의 기본방향과 비전을 제시하는 장기계획, 제주도민들이 주체가 되어 주민의식과 지역특성을 조화하여 합리적인 개발방향을 모색하고 효율적인 집행을 기하는

실질적인 추진계획, 물적시설, 산업경제, 생활환경, 사회문화 등 각종부분을 포괄하는 종합계획, 사회간접자본의 효율적인 투자방향을 제시하고 민간부문의 투자활동을 촉진시키는 유도계획, 제주도내 시·군의 실시계획 및 부문별 계획을 수립하는데 지침이 되는 기본계획을 계획의 성격으로 규정하고 있으나 제주도종합개발계획상에 기재된 계획안은 단순히 1994년에서 2001년까지의 사업에 대한 열거에 불과하기 때문에 이를 제주도를 발전시킬 基本構想(Ground Design)이라고 하기에는 다소 문제가 있다(김성준·강영훈, 1997). 이러한 구상은 제주도개발특별법과 이를 시행하는 조례에 의하여 정책이 집행되는데 다른 법률과 중복된다. 따라서 (1)현존하는 기업과 산업 등의 육성과 연계 그리고 유망기업과 산업등의 유치방법 (2)다양하고 종합적인 발전을 뒷받침할 수 있는 경제적 기반의 확립 (3)환경보전과 지역개발을 동시에 수행할 수 있는 능력 (4)주민참가 증진을 위한 방법 (5)지역에 맞는 확고한 철학과 지역의 특수성을 바탕으로 하는 발전모델 (6)제3섹타(sector)에 의한 개발 (7)단·장기적인 의식 및 구조개혁 방안 (8)NGO의 활성화 (9)지도자의 육성, 고급인력의 유출방지 대책 및 귀향정책 (10)지도자의 자질론 및 영향력의 평가방법 (11)운영자금의 확충 및 지역 유지와의 관계 (12)주민의 이해와 자존심의 해결방안 (13)도시(島)와의 교류 및 공생방법 등이 구체적으로 논의 되어져야 한다.

(2)環境關聯 法規

제주도에 관련된 환경법규(환경백서, 1996)로는 1960년대에 3개의 법 즉 오물청소법(1961), 공해방지법(1963), 독해물 및 극물에 관한법(1963)만이 존재했었고, 1960~1980년대에는 5개의 법, 다시말해서 폐기물관리법(1986), 환경보전법(1977), 독물 및 극물에 관한 법(1963), 해양오염방지법(1977), 합성수지폐기물처리사업법(1979), 환경공단법(1986)등이 있었으나, 현재에는 제주도개발특별법(1991)을 필두로 하여, 환경정책기본법(1990), 대기환경보전법(1990), 수질환경보전법(1990), 소음·진동규제법(1990), 환경오염피해분쟁조정법(1990), 유해화학물질관리법(1990), 폐기물관리법(1991), 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률(1991), 환경개선비용부담법(1991), 자연환경보전법(1991), 해양오염방지법(1991), 환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법(1991), 환경관리공단법(1991), 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률(1992), 폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률(1992), 환경영향평가법(1993), 자원재생공사법(1993), 환경개선특별회계법(1994), 토양환경보전법(1995), 환경기술개발 및 지원에 관한 법률(1995), 폐기물 처리시설 촉진 및 주변지역 지원등에 관한 법률(1995) 등이 있으나, 1991년 12월 31일에 통과된 제주도개발특별법(제

14조)에 의하여 제주도의 환경영향평가제도가 환경영향평가 대상사업, 평가방법, 절차 등 전반적인 사업을 법과 시행령, 조례로 규정하여 제주도지사와 협의 하도록 하는 자치환경영향평가제도가 전국에서 실시된 것처럼, 모든 환경에 관련된 법은 제주도의 지역실정에 맞고 제주도의 환경철학을 세울 수 있는 전국적으로 보편화된 환경보존이 아니라 제주도의 특수성을 살려나가면서 환경보존을 할 수 있는 자치환경조례가 모든 부문에 걸쳐 제주도개발특별법안에서 조례화되어 져야한다.

(3) 토지용도구분에서의 법규의 의미

법규가 갖는 실제적 의미를 보기위하여 몇가지 현실사례를 봄으로써 그 의미를 살펴보고자 한다. 제주도의 토지는 전국의 경우와 마찬가지로 상가, 주거, 자연녹지, 임야, 전 등으로 나누지만 절대보존지역에 규정이 엄격하다는 점이 나타난다. 중문관광단지내 신라호텔의 경우 증축할 때에 서귀포시는 그 건물이 절대보존지역내에 있었기 때문에 고도의 제한에 걸려 문제가 되었으나 벌금정도 부과하는 정도로 문제가 정리되었다.

골프장의 경우나 단지개발식의 경우 관광진흥법 등 관련법규를 적용시켜 토지용도를 변경시키면서 개발을 허가하고 있는데, 여기서에서도 특별한 원칙이 있는 것은 아니다.

또한 제주시 내에서의 건물의 고도제한에 관한 경우에도 지역마다 다르지만 명백한 원칙이 정립되어 있지 않아 혼란스럽다.

제주도가 추진하는 스키장과 케이블카 건설을 추진하는 경우에도 토지사용의 용도변경을 거쳐야 하는데 그것은 사업의 필요성과 이를 뒷받침하는 법규의 적용이 불가피하다.

위의 사례에서 보듯이 제주도의 토지사용에 있어 그 등급의 9단계이던 것을 6단계로 조정하여 체계화시킨다고는 하고 있지만, 제주도 전체적인 토지사용에 대한 대원칙의 정립이 아직도 단기적이고 사업위주로 세워져있는 바, 장기적이고 환경보전적인 대원칙이 필요하다. 이러한 맥락에서 환경계획연구소가 제안한 한라산정규관리계획안은 한라산을 절대·상대·일반·이용서비스·특별구역 5개권으로 구분해 자연·인문·자원·이용자 시설 등 3가지 영역으로 차별적인 관리체계를 도입할 것을 제안함으로써 한라산의 생태계 보호와 자원이용을 조화시킬려는 노력으로 평가되는 만큼 이에 대한 정책적 도입이 검토해야 할 듯하다(제주일보;1997.8.24).

또한 법률을 적용하거나 집행하는 부서가 중앙의 건설부와 제주도가 중복되는 경우가 많아 토지사용의 원칙을 적용하는 경우가 많아 문제점으로 지적되고 있다. 특히 중앙정부가 토지에 대한 투기를 막는다는 이유로 제주의 거의 전지역을 토지거래허가지역으로 묶여놓는 상태에서 위와같이 토지사용을 해 나갈 경우 중앙정부의 통제를

보다 강해지기 때문에 제주도에 맞는 법규의 일원화와 이에 대한 집행은 늦어질 수밖에 없으므로 이에 대한 정비가 필요하다고 하겠다. 법규의 정비와 집행도 일반주민의 공론과 친환경적인 개발의 모색하는 범위속에서 이루어져야 함은 당연하다.

3) 제주도의 세가지 개발사례에 대한 의미분석: 중문관광단지, 탐동개발과 목석원 개발

(1) 중문관광단지 사례의 의미

중앙정부가 1980년대 후반 제주시 남쪽에 특정한 관광단지를 조성하여 건설한 것이다. 그 주체는 중앙정부였는데, 그 계획은 국토개발원이 집행은 관광개발사 하였으며 참여업체는 대재벌 기업들이며, 내용은 관광호텔, 여미지 식물원, 골프장 과 콘도 시설이 주를 이룬다. 그 방식은 일괄적 토지수용에 의해서 이루어졌는데, 이 과정에서 토지수매가가 너무 낮을뿐더러 토지소유자들에 대한 참여방식이나 이주대책 등이 없어 상당한 반발이 일어났다. 이러한 단지개발 방식은 특정한 지역을 계획적으로 개발하는 방식으로서 강제력을 갖고 있는 정부와 경제력이 있는 재벌이 추구하는 '계획적인 것이 좋다'라는 철학을 보여주는 것이라 하겠다. 그만큼 이러한 계획적인 개발에도 문제가 있다. 중소기업이나 현지 주민을 소외시키고 추방함으로써 지역주민이 주체가 되거나 아니면 참여할 수 있는 방안, 소위 도민 주체개발의 가능성도 열어주어야 할 뿐더러 제주도적인 아름다움을 구체화하는 개발로 나아가야 한다는 과제를 드러내었다.

제주도가 1997년 중문단지내의 일부분에 국제회의산업의 목표를 국제컨벤션센터의 건립을 추진하여, 3만 7천명의 도민주와 제주도의 4개 지방자치단체 그리고 이에 대한 노하우를 갖고 있는 대기업이 공동 참여하는 방식으로 1998년 7월 2000년 착공되어 건립계획이 착수되었다는 점은 여러가지 점에서 시사하는 바가 많다. 개발에 있어서의 도민이 주체적 참여를 통한 공동개발방식을 추구하여야 한다는 사실은, 상대적으로 소자본이고 자본의 결집이 어렵다는 점에서, 하나의 대안을 만들어 갈 수 있는 가능성을 보여주었다. 또한 국제회의 산업의 목표를 주체적으로 세워나가겠다는 맥락은, 그것에 대한 일부의 반론에도 불구하고, 상당히 긍정적인 방향을 시사하고 있는 것이다.

(2) 탐동개발식의 사례연구⁴⁷⁾

1989년부터 논란을 빚었던 탐동개발은 이미 완성되어 하나의 개발사례가 되고 있다. 그러나 그 개발은 한 건설회사에 의해 이루어졌으나, 그 시작부터 (1) 불법허가에 대한 의혹 (2) 지역이익환원의 문제 (3) 탐동과 같은 개발문제에 학계의 원칙없는 진단 (4) 보상의 형평성 문제 (5) 환경파괴의 문제 그리고 최근에는 (6) 경관에 맞는 개발방식이나하는 문제가 제기되어 온 문제이다. 그 개발이 시작부터 쟁점과 논란이 많았던 점을 정리해야하는 시점에서 다시 제주시가 추가매립계획을 제시하고 있기 때문에 탐동개발에 대한 논쟁을 정리해야 한다고 생각되어진다.

탐동식 개발의 예는 여러 가지로 해석할 수 가 있으나 현대적인 맥락에서 해석해 볼때 1)제주도의 特殊性과 自尊心을 지킬 수 있는 建築樣式과 제주도의 魂이 존재하는가? 2)開發과 保存의 관점에서 자연생태계와 인간이 동일시 되어야 한다는 사고방식은? 이라고 하는 관점에서 보았을 때 탐동개발이 主體가 누구든 利益이 누구에게 돌아가는 싸움이 었던 과거에서 돌아와 현대적인 의미에서 보면 탐동개발은 제주도의 특수성과 자존심을 지킬 수 있는 건축양식은 찾아보기도 힘들고 현재에는 불법건물이 나돌고 포장마차가 강제철수되어야 할 정도로(제민일보, 1997.8.1)⁴⁸⁾ 탐동식 개발은 이제 그만 되야 하며, 두 번째의 관점에서 보면 탐동의 환경에 대한 고려는 환경영향평가의 실패로 인해 오늘날에 와서는 죽음의 탐동이 되고 있고 이로 인한 環境汚染은 물론 청소년 범죄 지역으로 악용되는 경우까지 사회적으로 주는 心理的인 被害는 대단하다.

탐동개발의 의미를 정리할 때 (1) 그 주체가 이윤을 추구하는 재벌이었고 (2) 그 내용은 분양한 땅을 분양하는 것이었으며 (3) 그 방식은 회사의 계획을 중앙정부가 체계적인 학술용역을 근거로 허가한 것이었던 만큼 (4) 그 개발철학은 환경을 파괴해도 무방하다는 것이었던 만큼 (5) 그 과제는 생태계의 보존의 철학위에서 개발과 보존의 의미를 다시금 생각하는 교훈적 의미를 잊어서는 안된다고 보여진다.

(3) 목석원 개발 사례의 의미

탐동개발식의 유형과는 달리 1)제주도의 特殊性과 自尊心을 지킬 수 있는 건축양

47) 학자에 따라서 현실적으로 일어나고 있는 현상에 대해서 개발의 형태를 달리 할 수 있으나 필자는 여기에서 탐동개발식과 목석원 개발식 유형으로 나눈점은 1)제주도의 특수성과 자존심을 지킬 수 있는 건축양식과 제주도의 혼이 존재하는가? 2)개발과 보존의 관점에서 자연생태계와 인간이 동일시 되어야 한다는 사고방식은? 이라는 2가지 점에서 나누었다.

48) 신문에 따르면 “탐동매립계획은 해안생태계파괴우려가 있는데다 교통처리 및 지역균형개발 등에 문제가 있어 시행이 어려울 전망”이라고 지적하고 있다.

식과 제주도의 魂이 존재하는가? 2)개발과 보존의 관점에서 자연생태계와 인간이 동일시 되어야 한다는 사고방식은? 이라는 관점에서 보았을 때 목석원 개발은 제주도의 특수성과 자존심을 그 누구에게도 보여줄 수 있는 제주도만이 갖고 있는 건축양식을 옮겨 놓았으며 제주도의 혼이 재현되고 있다고 해도 과언이 아니며 개발과 보존의 관점에서 보아도 자연과 인간이 同一시 한다는 사상 즉 제주도의 돌과 나무로 이루어지고 있기 때문에 자연생태계에 대한 보존사상과 동등한 권리를 찾아 볼 수가 있다. 따라서 장기적인 관점에서 볼 때 개발의 형태는 이익을 둘러싼 단기적인 관점에서가 아니라 제주도민이 주체적으로 가져 가되 제주도의 특수성과 자존심을 지킬 수 있는 건축양식과 제주도의 혼이 존재하는가 라고 하는 開發과 保存의 관점에서 자연생태계와 인간이 동일시 되어야 한다는 사고방식으로의 개발패턴의 轉換이 필요하다.

이 의미를 정리해보면 (1) 개인이 개발이 주체가 될 수 있다는 것을 보여주는데, 그것은 최소한 20년 가까운 노력과 예술적 착안이 결합되어야 한다. (2) 그 방식은 개인의 노력과 약간의 정부의 지원이 필요하다. 정부가 해 주는 것은 땅을 빌려주고 그 이익금을 받는 것이므로 개인의 창의력과 정부의 최소의 지원정도라고 할 수 있다. (3) 내용은 제주도 자연을 예술적으로 구성함으로써 제주도적인 공간을 창출한 것이다.(4) 전형적으로 작은 것이 아름답다는 철학을 보여준 것이며 환경친화적인 개발의 형태를 보여주는 것이라고 할 수 있다. (5) 여기서 보여주는 개발은 왜 개인들은 창의력과 끈질긴 노력을 하여야 제주도적인 것을 만들어 낼 수 있다는 것이며 정부는 최대한 이와 같은 창의적 노력을 수용하고 장려하여야 한다.

이제 세가지 개발사례가 갖는 의미를 표6으로 비교함으로써 그 의미를 정리하고자 한다.

표6 : 제주도의 세가지 개발사례에 대한 의미분석: 중문관광단지, 탐동개발과 목석원개발

사례	내용	주 체	내 용	방 식	철 학	과 제
제1차 중문 관광단지		중앙정부 + 재벌	대규모리조트 (호텔, 골프장, 식물원 등 조성)	1.단지조성 2.중앙계획집행	규모가 있고 계획적인 것이 좋다	1.지방정부로의 이양 2.환경과의 조화
탐동개발		재 벌	제주시내의 바닷가 매립(5만여평)	1.회사의 계획과 매립 2.분양	자연생태계를 파괴하는 것이 좋다	1.생태계보존 2.개발과 보존
목석원개발		개 인	소규모 자연관광 공원 조성	1.개인의 창의성 2.개인운영	작은 개발이라도 제주도적인 것이 세계적이다.	1.개인의 창의적 개발에 대한 지원확대 2.보존에 대한 인식의 확대

출처: 필자에 의해 구성됨

5. 開發과 保存을 위한 패러다임의 轉換과 實踐命題 :

제주도 사례에서의 시사점

필자는 제주도의 세가지 개발사례에서 나타난 과제를 긍정적으로 수용하는 개발을 하려면 무엇을 해야하나를 검토할 차례다. 우선적으로 필요한 것이 패러다임의 총체적 전환이라고 생각되는 바, 그 하나는 제도적 측면의 실천명제이고 다른 한 측면은 의식적인 측면의 실천명제로 제시해 보고자 한다.

1. 環境從屬的 패러다임에서 實用的 섬생태주의 패러다임으로의 轉換(制度的 側面)과 實踐命題

실천명제 1 : 現存하는 企業과 産業 등의 育成되고 連繫되며, 有望企業과 産業 등을 誘致하되 道민의 주체적 역량을 最大化할 수 있는 방향으로 전개되어야 한다.⁷⁴

지금까지 제주도의 특이한 개발형태는 다른 지역과 마찬가지로 지역밖의 기업을 유치하여 지역의 산업을 진흥시키려고 하는 하나의 개발형태가 주를 이루어 왔던 것이 사실이다. 하지만 대부분의 나라에서는 이러한 개발형태가 단기적인 측면에서 보면 소득의 재분배, 주민의 의견반영, 환경착취, 지역주민의 소외감, 심리적 보상 등의 문제가 긍정적으로 나타날 수가 있으나 장기적인 관점에서 보면 언급된 요소들은 부정적으로 나타나고 있어 새로운 방법 즉, 현존하는 기업과 산업을 지역의 자금과 경제력에 의해서 만들어져야 하며 새로운 모든 산업은 현존하는 산업과 연계성이 있어야 하며 또한 국내·외의 유망기업을 유치하는 데 있어서는 濟州道(民)이 주체가 되어 마치 오케스트라의 지휘자처럼 아름다운 선율을 창조할 수 있고 관중으로부터의 호응도가 높은 지휘방안이 검토되어 져야 한다. 앞에서 보았듯이 중문관광단지 개발이 최초에는 대기업중심으로 이루어진 것이었다면 도민과 지방자치단체 그리고 대기업의 공동주체가 되어 중문관광단지내에 컨벤션센타를 건립하는 것은 도민의 역량을 최대화시킬 수 있는 가능성을 보여주는 것이라 하겠다.

실천명제 2 : 多樣하고 綜合的인 發展을 뒷받침 할 수 있는 經濟的 基盤을 확립할 수 있는 장단기 비존과 전략이 추진되어야 한다.

제주도의 경우 경제적 기반을 확립할 수 있는 방안은 현존하는 방법외에 국내·외의 진출기업으로부터 협력부담금을 재원으로 하는 방법, 국내·외의 유지 또는 기관과의 협력방안, 장기 기금조성 방법 등을 고려 할 수 있다. 제주도가 1997년 7월

부터 일본으로부터 5000억의 자금을 저리로 차입하여 3년간 사회간접자본인 도로망을 확충하기로 한 것은 단기적인 차원에서 지역경제의 침체를 막고 장기적으로는 경제기반시설의 확충이라는 긍정성을 갖지만, 장기적인 차원에 부채의 증가라는 점이 부담으로 작용할 수 있다고 생각되어진다. 이러한 점에서 그러한 조치가 장기적인 비존과 전략의 틀 속에서 유용한 의미를 가질 수 있도록 보완되어야 한다.

실천명제 3 : 環境保全과 地域開發을 조화할 수 있는 철학과 지표 그리고 이를 시행할 수 있는 민관의 노력이 키워져야 한다.

현존하는 법과 제주도민이 갖고 있는 관에 대한 부정적인 이미지와 환경에 대한 전통·지배적인 사고방식으로서 환경과 보존을 양립시켜 나갈 수가 없다고 본다. 이 논문의 전반에서 다루고 있드시 제도적인 측면에서는 環境從屬的 패러다임에서 實用的 生態主義 패러다임으로, 의식적인 측면에서는 傳統保守的 패러다임에서 創造破壞的 패러다임으로의 전환이 동시에 발생할 수 있도록 제도적·의식적인 전환이 동시에 이루어져야 한다. 공동어장을 관리하는 방식에서 이해관계가 있는 주민들이 환경과 보존에 대한 1차적인 책임을 갖는 체제를 유지하되 지방정부가 이들의 결정을 적극 존중하고 지원하는 체제로 발전시키면 좋은 사례가 되리라고 보여진다. 특히 제주도의 경우 바다에서의 유조선의 좌초로 인한 기름 유출로 그 피해가 극심해지고 있다. 1996년 북제주군 일대의 바다가 이러한 사고로 곤혹을 치루었는데 그 대처방식이 사후처방식이라 바다오염에 속수무책이었다. 이러한 경우 민간전문가에 의한 사전 유출 차단 방식을 활용할 수 있도록 체제를 정비해야만 한다.

실천명제 4 : 住民의 능동적 參加를 할 수 있는 이론과 이를 뒷받침하는 정책이 나와야 한다.

현재 제주도에 주민참가에 의한 방안들이 제도적으로는 만들어 졌다고 할 수 있으나 오랜역사와 유교문화사상, 정치에 대한 불신, 관에 대한 불신 등으로 인해 주민이 직접참여 할 수 있는 방안은 관중심주의의 강제중심적인 동원에 의한 참가방법이었으나 지금으로 부터는 강제적인 방법보다는 주민이 스스로 참여할 수 있도록 하는 동기부여 방안이 모색되어야 한다. 한라문화제나 대다수의 관광 이벤트 행사가 주민이 참여할 수 있는 프로그램의 빈곤 등 정책적인 차원에서 하자가 있었다고 보여진다. 왜냐하면 96년의 국제시민마라톤대회나 97년의 눈축제 실패한 다른 관광이벤트 행사와는 달리 기획내용의 적절성과 주민의 참여할 수 있는 기회를 창출하는데 성공함으로써, 다소 부족한 부분이 지적되기도 하였지만, 그 자체의 의미도 컸고 주민의 참여도 높힐 수 있었다는 점은 시사하는 바가 많다.

실천명제 5 : 地域에 맞는 確固한 哲學과 地域의 特殊性을 바탕으로 하는 發展모

텔이 제시되어야 한다.

도의 개발은 제주도종합개발계획과 제주도개발특별법에 의해서 지금까지 환경과 개발을 유지하여 왔으나 대부분의 개발은 1회적인 사업이 많고 장기적인 관점에서 고려되지도 않고 있기 때문에 전체적인 맥락에서 볼 때 우후죽순처럼 체계가 없어 보이며 환경의 문제 또한 언제나 개발에 치어 도민의 부정적인 견해가 있을때마다 다시 고려하는 말 뿐인 개발과 보존의 양립형태였다. 따라서 개발이든 보존이든 제주도의 특수성을 이용하지 않은 개발과 보존은 형식에 불과하며 이러한 점들을 보완하기 위하여 마스터 플랜이 필요하다. 종합개발계획이 그 내용이 다양함에도 불구하고 지나치게 나열적이라서 그 전체를 꿰뚫은 철학이 무엇인지가 명백치 못하며, 그 모체인 특별법의 경우도 중앙정부의 관점에서 개발을 촉진하는 구상을 담고 있는 한계를 드러낸다. 따라서 위의 정책과 법을 지역의 관점에서 섬지역에 부합하는 철학에 바탕을 둔 내용으로 수정하고, 장단기의 실천프로그램을 조정하는 발전모델이 제시되어야 한다.

실천명제 6 : 第3섹타(sector)에 의한 開發방식의 맥락속에서도 주민이 주체가 되는 경영방법과 협력방안이 구체적으로 프로그램화되어야 한다.

제3섹타에 의한 개발형식은 제주도민에게는 새로운 개발형태일 수도 있으나 제주도종합개발계획에 이미 포함되어 있고 현재 이것을 기본으로 하여 추진중에 있는 것이 사실인 만큼, 운영과 협력방안에 있어서 다소 논란이 되고 있으나 제주도(민)이 주체가 되는 경영방법·협력방안이 제시되어 져야 한다. 이러한 맥락에서 컨베션센터의 추진과정이 시사하는 바가 많다고 하겠다. 도민이 주체가 되어 대규모의 사업을 할 수 있다는 점, 국제회의라는 새로운 목표를 세우려는 부정적인 견해가 극복되었다는 점, 도민과 지방정부 그리고 대기업이 공동주체의 가능성을 보여준 점은 시사하는 바가 많다. 이러한 경험이 다른 부분으로 확산되어지면 새로운 경영방법과 협력방안이 가능하리라고 본다.

실천명제 7 : 短·長期的인 안목에서 공무원을 포함한 국민의 意識改革과 構造改革은 공동의 프로그램을 통하여 쌍방적으로 추진되어야 한다.

의식개혁은 시간이 흐름에 따라 자동적 그리고 부수적으로 전환된다고 보고 있으나 이러한 관망적인 자세는 도의 개발과 보존이라는 이념을 장기화 시킬 우려가 있다고 보고 있기 때문에 여러 가지 의식전환방법이 있을 수가 있으나 교육을 통한 의식 및 구조개혁 방법을 제시하며 이를 위해선 장기적인 학습프로그램이 마련되어야 하며 전문가의 육성도 필요하다. 제주지역 언론 5사가 [변해야산다]는 프로그램이 성공하려면 [있는그대로의 모습을 드러내는] 본질적인 부분까지 논의하지 못한다면 이

러한 공동프로그램은 큰 의미를 가지지 못하는 형식적이고 일회적인 행사에 그칠 것이기 때문이다. 결국 의식개혁이나 구조개혁의 과제는 현재의 의식이나 구조가 있는 그대로의 모습을 엄정하게 진단해야만 가능한만큼 모처럼의 공동의 프로그램이 그러한 시작을 할 수 있어야 한다.

실천명제 8 : NGO에 대한 제주형이론이 제안되고 그 활동은 단일한 목표를 추구하되 지속적인과 다양한 방식으로 추진되어야 한다.

제주도의 경우에는 다른 나라에 비해서 NGO의 활동에 관한 제도적, 법적, 의식적인 차원에서 아직도 NGO가 왜 필요한가? 무엇을 하기 위한 단체인가 등 아직도 기본적인 관점에 머물고 있다고 본다. 보다 성숙한 사회로서의 전환은 NGO의 기본조례를 제정함과 동시에 기본방향을 제시하는 것이 중요하다. 제주도에는 환경운동단체가 4개가 되지만 제주지역에 맞는 이론에서 출발하지도 못하고 그렇다고 그러한 이론 창출을 위해 노력하고 하는가 하는데도 의문을 던져보아야 한다. 서울의 단체에서 지부로 출발했다던지, 환경문제가 중요하니까 그냥 출발했다던지 할 경우 그러한 운동단체는 일시적으로 단일한 목표를 표방할 수 있을지는 모르지만 진정한 운동단체로서의 위상을 정립할 수는 없을 것이기 때문이다. 따라서 운동단체들도 제주에 맞는 이론에 출발하되 단일한 목표를 갖고 끈질긴 노력을 해나가야 도덕성과 전문성을 갖게 되는 것이기 때문에 모든 운동 단체가 이러한 검토가 필요하다고 보여진다.

실천명제 9 : 제주도의 미래를 위하여 指導者를 育成하고 高級人力의 流出防止 對策 및 歸鄉政策이 사람을 키운다는 장기적인 맥락에서 시급히 시도되어야 한다.

주민이 살고 제주도가 국내·외적으로 평가를 받기 위해서는 제주도의 우수한 재원이 세계에서 활약하도록 하는 것도 중요하지만 이와는 반대로 제주도를 장기적인 관점에서 생각해보면 지도자의 육성을 위한 장기적인 계획과 고급인력의 유출을 방지할 수 있는 대책과 더불어 이들이 귀향할 수 있는 단·장기적인 환경조성과 연구여건을 만들어 주는 것이 필요하다. 4.3이후 제주도의 경우 우선 자신이 살아남기 위하여 사람을 키워주는 체제가 아니라 사람이 크는 것을 각아내리는 풍토가 상당한 힘을 발휘하고 있다. 대학의 경우나 사회의 경우나 마찬가지다. 중국사람이나 일본사람이 사람을 키우는 정신이 몸에 배어있다면 우리의 경우도 개인은 뛰어나도 이를 키워주는 노력이 잘 안된다는 점이 늘 지적되곤 한다. 따라서 사람을 키우려는 정신과 관행으로의 의식을 전환시키는 일을 하되, 뛰어난 인재를 육성하기위해 첨단산업이나, 생명산업, 국제회의산업의 틀을 장기적으로 세우고 추진함으로써 그들의 일자리와 활동공간을 마련해주는 일을 과감히 추진하여야 한다.

실천명제 10 : 인재의 가능성을 열어주는 資質을 특성화시키는 교육체제와 사회적 분위기를 유도할 수 있는 적극적인 프로그램이 제시되어야 한다.

지도자를 평가할 수 있는 방안은 자질론과 영향력에 대해서 학문적으로 예는 얼마든지 열거할 수 있으나 무엇보다도 중요한 것은 지도자가 얼마나 자기의 개발과 보존에 대한 철학을 가지고 명확하고 구체적인 비전을 제시 할 수 있는가? 행정가가 아닌 경영자로서의 자질은 소유하고 있는가? 인재를 잘 이용할 수 있는 방안은 갖고 있는가? 경쟁상대와 제휴상대를 구별할 수 있는 능력은 갖고 있는가? 등을 기본 자질항목으로 하고 제주도의 현실에 맞으며 얼마나 제주도민이 주체적으로 얼마나 개발과 보존을 할 수 있는가에 대한 능력을 부여하는 것을 영향력의 평가방법으로 본다. 과한록의 저자 김석익선생은 제주사회의 자존이나 역량을 키워준 관리와 이와 반대로 출세를 위하여 제주도의 역량을 팔아먹거나 제주도민을 괴롭힌 관리를 엄정하게 평가하고 기록하여 인재를 파악하는 역사가의 안목을 보여주었다. 이러한 시각을 현실화시켜 적용해볼 때 제주도에서 인재를 육성하는 안목으로 발전시키면서 제주도적인 것의 역량을 극대화시킬 수 있는 프로그램을 만들어 낼 수 있다고 보여진다. 예를 들면 제주가 섬이기 때문에 섬지역의 학문적 연대나 네트워크를 형성하여 섬에 맞는 이론을 체계화하는 교육체제나 프로그램을 제시하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

실천명제 11 : 지역주민이 運營資金의 擴充 및 地域 有志와의 역할을 새롭게 정립하여 지역단위의 공동체 혁신을 위한 프로그램이 제시되어야 한다.

자금운영의 확충방안으로는 지역의 문제는 지역주민의 사상이 먼저 고려되어야 한다는 점에서 재정적 확보의 방안은 지역유지(Regional Stakeholders)에 대한 부정적인 이미지를 해소하고 새로운 방향의 전환을 확보한다는 의미에서 지역유지에 대한 분석과 협력방안이 체계적으로 모색되어 져야 한다. 한림지역의 경우 맥클린치 신부가 만든 협동조합이 오랜 시간속에서 작은 자금을 모아서 서로 돕는 체제를 만든일과 이시들 목장을 세워 낙농산업의 가능성을 넓혀준 일은, 그 영업의 성공여부를 떠나, 하나의 실험이자 대안으로서 의미를 갖는다고 생각되어진다.

실천명제 12 : 住民의 理解와 自尊心을 높혀 줄 수 있도록 기존의 계획을 활용하되 새로운 방안이 제시되어야 한다.

제주도는 역사적으로 볼 때 행정적인 차원에서 제주도민의 자존심을 해결할 수 있는 방안은 하나도 없었고 국제적으로도 도민의 자존심을 양양할 수 있는 방안도 없었다. 따라서 역사적으로 해결되지 않은 모든 문제에 대해서는 단순한 도적인 국내적인 해결방안에서 국제적으로 해결할 수 있는 방법론을 제시하는 것이 중요하다고 본다. 제주4.3문제의 경우 93년 민간단체의 위령제에 대해 합의함으로써 도가 후원하는 방

식으로 위령제를 합의를 했던 것은, 그 행사가 어떠한 형태로 진행되는나의 문제를 차치하고라도, 주민의 이해와 자존심을 높여주는 것이었다고 생각된다. 왜냐하면 입장이 차이가 있더라도 도민 스스로가 역사적인 문제의 해결에 하나가 될 수 있고, 민관의 합동으로 문제에 대응할 수 있다는 가능성을 여는 것이기 때문이다. 그러나 이러한 노력이 국제적으로 해결할 수 있는 방법론으로 나아가는 하나의 디딤돌이 되어야 국가적인 차원에서나 국제적인 차원에서의 해결이 필요하다는 점에서 문제해결을 위한 국제적인 연대의 틀을 세워나가는 과제가 필요하다고 보여진다.

실천명제 13 : 국내와 외국의 都(島)와의 交流 및 連帶를 다원화시켜 같이 살아가는 共生의 戰略이 추진되어야 한다.

제주도는 1997년 7월 23일서 25일까지 제주도에서 열린 ITOP(Inter islands Tourism Policy Forum)에서 인도네시아 발리, 중화인민공화국의 하이난섬, 일본의 오키나와, 그리고 제주도간에 열린 관광정책포럼에서 아시아·태평양도서간의 관광협력 증진과 공동의 발전방안 모색을 위하여 고립에서 연대로라는 슬로건하에 열려 제2의 해양문화의 르네상스를 향한 도약의 길을 마련했다. 따라서 중요한 것은 섬간의 무엇 때문에 지금까지 고립되어야 되었는가 하는 역사적인 아픔을 서로 이해하면서 6하원칙에 따라 서로 연대할 수 있는 마스터 플랜이 필요하다. 이러한 전략이 최근 도지사가 타이페이를 방문하면서 제주-타이페이간의 직항로 개설과 제주도에 차이나타운 건설 제안 등과 연결시키려는 계획으로 확대되는 것이나, 1998년 세계섬문화축제를 거쳐 세계전지역으로 확장시켜 섬의 유엔으로 나가보려는 장기적 전략은 의미있는 도전이라고 생각되어진다.

실천명제 14 : 環境保存과 開發을 위한을 위한 섬철학에 근거한 패러다임의 轉換과 섬에 맞는 새로운 이론과 이에 대한 환경목표·지역환경기준·환경지표가 설정되어야 한다.

환경보존과 개발이란 개념을 조화롭게 균형을 이루면서 지속적인 발전을 하기 위하여 1992년 브라질에서 1997년에는 뉴욕에서 열렸지만 미국을 비롯한 선진국가들의 국가이익추구와 개발도상국들에 대한 책임회피라는 형식적인 논리에서 막을 내렸지만 이는 자연에 대한 착취의 연속적인 가능성을 내포하는 것이기 때문에 지금으로부터의 개발과 보존에 관한 논리는 법적 측면에서는 법의 불평등과 선진국과 기업의 자본과 신기술에 의해 환경착취를 한다는 환경종속적 패러다임에서 탈피하여 법적으로 평등하고 제주도민이 주체가 되어서 개발과 보존을 해 나갈 수 있는 실용적 섬행태주의 패러다임으로의 전환이 필요하다. 앞에서 언급한 실용적인 섬생태주의 철학(Pragmatical Eco-islandism)의 채택과 친환경개발지표의 수립과 이에 근거한 실

천 3단계 전략(1단계 : 환경기초시설의 구축 및 지하수오염의 최소화 및 이용 적정화 단계(1997-2001년), 2단계: 환경기초시설의 유지관리 오염복원단계(2010년), 3단계 : 현재 또는 미래 가능한 환경문제의 대응 및 해결(2020년)을 통합시키는 방법이 가능하다고 보여진다(제주일보:1997.8.26).

2. 傳統的 패러다임에서 創造破壞的 패러다임으로의 轉換(意識的 側面)과 實踐命題

지금까지의 개발과 보전에 대한 법적 측면을 말하였는데, 의식적인 차원에서도 새로운 전환을 가능케 할 實踐命題가 제시되어야 하는 바 몇가지를 제시하면 다음과 같다.

실천명제 1 : 개발이 우선이고 보전은 나중문제다 라고 하는 사고방식에서 탈피하여 개발과 보존이라는 개념은 同一한 선상에서 해결되어야 한다는 사고방식의 전환이 필요하다.

탐동개발의 예에서 보듯이 일단 개발하고 나면 그것을 원상태로 돌려놓을 수가 없기 때문에 개발과 보존을 동일한 선상에서 생각하여야 문제해결이 가능하리라고 보여진다. 성산포 일출봉 관광단지 안에 있는 라이온스호텔에서 보듯이 그것을 헐고 원상태로 돌려 놓는데도 10년의 세월이 걸린 경우라든가, 서귀포 천지연호텔 위편에 있는 라이온스호텔이 천지연의 경관을 헤치고 있음에도 아직도 그대로 있는 경우를 보더라도 사고방식의 전환이 문제해결의 틀을 만드는 시작일 수 밖에 없다.

실천명제 2 : 개발을 위해서는 동·식물의 멸종과 천연자원의 손실과 자연생태계의 파손은 문제시 하지 않는 의식에서 개발을 하더라도 자연생태계에 대한 인간과 똑같은 권리를 갖고 있다는 모든 有機體에 대한 인식의 전환이 필요하다.

한라산 노루 보호 조치 과정을 살펴보는 것은 중요하다. 보호하는 조치를 취하기 전까지 노루가 소중하다고 생각을 못하였지만, 그것이 관광자원으로서의 의미를 갖는다는 인식하에 한라산의 노루를 보호하자는 인식의 전환과 실질적인 보호조치는 하나의 좋은 사례였다. 하도리의 철새도래지나 성산포 일출봉 입구의 철새도래지 그리고 한라산의 제주한란 같은 경우도 위와같은 인식의 전환과 실질적인 조치가 따른다면 긍정적인 결과가 나탄날 것이다. 아울러 개발을 할 때 자연자원 뿐만아니라 선사시대의 유적지 등 인문자원에 대한 인식으로까지 확대됨으로써 역사의 의미를 깨뜨리는 개발이 아니라 역사의 유물을 보존할 줄 하는 개발이 되어야 한다. 이러한 맥락에서

북제주군 북촌리의 신촌골프장 개발의 경우 잘못된 사례라고 하지 않을 수 없으며, 사계리 선사유적 등도 보존에 대한 조치가 있어야 할 것이다.

실천명제 3 : 식량문제, 교통문제, 공해문제 때문에 기술적인 개발은 더욱더 이루어져야 하며 환경의 문제는 다만 부수적이라고 하는 의식에서 경제적 빈곤을 탈출하는 것이 개발이 아니라 장기적인 관점에서 환경보호정책의 맥락을 수용하는 개발이라야 한다는 의식의 공유가 필요하다.

제주도특별법으로 논란을 빚고있던 91년 가을 당시 제주지하수 오염문제가 하나의 큰 쟁점이 되었었다. 당시 제주도지사는 “우리가 언제 보존을 위해 개발을 생각했습니까? 개발하다가 문제가 생기면 그때가서 보존해야하는 것 아닙니까? 그래도 반대하는 사람이 많이 기여한 것은 지하수 오염문제를 집중 부각함으로써 지하수 전반에 대한 기초조사에 대한 긴급예산을 지원받아 조사하게 되는 일 등 여러 가지 문제점을 보완해 준 것입니다.” 도지사의 이러한 의식은 환경이 부수적이라는 것을 전형적으로 보여주는 사례이다. 이 이후 제주지하수에 대한 공개념이 도입되어 인식이 많이 바뀌었지만 보다 더 바뀌어 환경보호를 우선시하는 개발로의 실질적인 전환이 필요하다고 하겠다.

실천명제 4 : 제도적인 그리고 법적인 강화 또는 보완정책만이 개발과 보존을 할 수 있다는 사고 방식에서 제도의 변화와 행동의 변화가 동시에 이루어져야 한다는 사고의 전환이 있어야 한다.

검찰이 오염물 배출업체에 대하여 주기적으로 단속하지만 위반에 대한 처리가 벌과금 수준에 머물기 때문에 대형 호텔이나 도축업자나 대부분 이러한 법규를 스스로 지켜내지 못하는 실정이다. 정부도 최근 이러한 맹점을 보완하기 법률의 처벌 강도를 높여 구속까지 지킬 수 있도록 제도적 보완을 하였지만 이것만으로는 힘들다. 업체나 시민들 스스로가 환경을 보호하지 않으면 제주 섬 전체가 망한다는 전제하에서 사고의 전환과 스스로의 실천시침을 가질 수 있게 하는 일이 시급하다고 보여진다.

실천명제 5 : 보존을 위한 시민단체의 문제제기는 다만 개발에 대한 저항이 아니고 장기적인 관점에서 개발과 보존을 양립시킬 수 있는 제안을 제시하고 정부도 이를 받아들여 정부와 시민단체간에 還流(feedback)시킬 수 있는 방안이 검토되어야 한다.

제주에도 4개의 환경시민단체가 있다(세계적으로 2만 5천개 정도가 있다). 시민단체가 문제제기를 정확히 해야할뿐더러 정부도 이를 수용할 수 있어야 한다. 최근 중국의 쓰레기매립장 오염으로 중앙정부와 시민단체간이 마찰이 있었는데, 제주도는 제

주도의 경우 오염의 위험이 많은 스토카 방식보다는 비용은 많이 들고 많이 사용하지는 않지만 오염을 현저하게 줄일 수 있는 고열처리 방식을 채택함으로써 나름대로의 방향을 잡아 나가려고 노력이 있었다. 이와같이 중앙정부와 지방정부간의 대립할 경우 시민단체가 대안을 제시함으로써 문제해결의 틀을 잡아나간다면 바람직한 사례를 만들 수도 있으리라고 보여진다. 1997년 8월 한국전력공사가 제주동부지역을 관통하는 전봇대 설치문제와 관련하여 시민단체가 제주오름을 지켜야한다는 차원에서 전봇대를 지중화시키는 방안을 제시함으로써 한전으로 하여금 전봇대의 고도를 낮추고 장지적으로는 가능한 지역에는 지중화전략을 검토하게 한 경우는 정책적 환류의 실질적인 의미가 있다.

6. 맺는말

우리는 濟州道의 開發과 保存에 대한 理論의 生成·政策事例의 分析·實踐命題를 統合하여 섬 生態主義 패러다임을 제시함으로써 섬지역의 특수성을 살리면서 이론적 보편성 획득할 수 있는 개발과 보존의 섬 철학의 일단을 탐구하고자 하였다. 섬지역으로서의 제주도가 개발과 보존에 대한 섬 철학의 主體는 道民만이 아니고 자연생태계와 함께 한다는 의식이 전환(主體=道民+自然)과 함께 철학에의 공유가 앞의 실천명제를 수행해 나가는 시작이다. 이러한 전환을 못할 경우 우리 공동체 전체가 망하고 말 것이라는 위기감속에서 새로운 시작을 해야한다. 그것은 사경을 헤매면서도 대안을 찾는 사람만이 살아남는데 성공하며 그리고 비존을 창출할 수 있다는 사실이다. 그것은 현재적 삶의 의미를 미래적 삶의 투사를 연결시키는 현상학적 반추(Phenomenological Reflexion)의 일상화에서 정책의 변화를 이끌어 내려는 다음의 질문에서 시작될 것이다.

- ① 우리는 누구인가? ---> 우리는 누구일까?
- ② 우리는 누구를 위해 奉仕하고 있는가?---> 우리는 누구를 위해 奉仕할 것인가?
- ③ 우리는 現在 무엇을 하고 있는가?--->우리는 未來 무엇을 하고 있을까?
- ④ 우리는 現在 어떻게 評價되어지고 있는가?--->우리는 將來 어떻게 評價되어질 것인가?
- ⑤ 現在 우리는 어떠한 特徵을 갖고 있다고 여겨지고 있는가? ---> 將來 우리는 어떠한 特徵을 갖고 있다고 여겨질 것인가?

그러므로 섬생태주의 패러다임은 해당 주민이 개발과 보존의 미래방향은 거대한 자본과 자본가(국가)의 정치경제적인 논리와 단기적인 이익속에서 환경착취를 하고있

는 환경중속적 패러다임을 으로 대체할 것을 요구하는 것이기 때문에 자연과 인간이 평등한 권리를 갖는다는 철학에 근거한다. 이러한 패러다임은 당연히 개발우선주의를 고수하는 전통보수적 사고방식을 거부하고 개발과 보존을 양립하는 새로운 창조파괴적 패러다임으로 전환을 말하게 된다. 이러한 패러다임과 사고의 전환이 없으면 섬지역에 환경적으로 건전하면서 지속가능한 개발이란 존재할 수 가 없으며 또한 자손에게 훌륭한 자연을 물려주려고 하는 정책적 전망은 절망적일 것이다.

參 考 文 獻

- 고창훈·강영훈. (1997). 한국과주요제국(캐나다, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국)의 환경영향평가제도에 관한 고찰. 「법과정책」, 제3권.
- 고창훈·강영훈. (1997). "An Island Policy Model of Development and Preservation: Eco-islandism Centered on Cheju Island," 아시아 중견 언론인 초청 제주도의 환경과 보존에 관한 세미나 발표문 (1997.7.7.).
- 고창훈·한석지. (1992). 제주도개발특별법. 「공간과 사회」, 제2호.
- 김변용·오영석. (1997). 「환경행정론」: 47.
- 김성준·강영훈. (1997). 지역산업을 위한 분석의 틀(Framework)에 관한 연구 --일본의 사례연구와 Nutt와 Backoff의 관리전략을 중심으로-- . 「법과정책」, 제3권.
- 신구범. (1996). 제주대학교 행정대학원 고급관리자 과정 강의 교재: 4-10.
- 제주도. (1994). 제주도종합개발계획안: 1-7.
- 제주도. (1994). 제주도개발특별법.
- 제주도. (1996). 환경백서
- 제주일보(1997.5.23,8.24,8.26), 서귀포신문(1997.6.20), 한겨레신문 (1997.5.24., 6.24), 한라일보(1997.5.26), 동아일보(1997.7.28., 8.11).
- 保母武彦. (1996). 「內發的發展論と日本の農産村」, 岩波書店.
- 守友裕一. (1991). 「內發的發展の道」, 人間選書・157.
- Milbrath W. Lester. (1984). Environmentalists: Vanguard for a New Society, Albany: State University of New York: 24.

- Nolan L. Richard & Croson C. David. (1995). "Creative Destruction: A Six Stage Process for Transforming the Organizations, Boston: Harvard Business School Press: 21-186.
- Nutt, C. Paul & Backoff, W. Robert. (1992). Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: Jossey-Bass.
- Rahim, M. Afzalur. (1992). Managing Conflict in Organizations. Prager.

제 3 부 섬발전모형의 보편성 탐구 : 제주와 세계의 섬지역의 사례와의 비교론적 성찰

제8장 : 제주섬과 세계 섬사례의 현상학적 비교

1. 서론

지금까지 제주형 발전모형을 논의하였다. 이제 제주형 발전모형이 나름대로의 보편성을 갖는가를 알기 위하여 세계의 섬지역의 사례와의 비교론적 성찰을 통하여 그 의미를 찾아 볼 차례이다. 여기서 비교의 대상으로 잡은 섬은 제주도와 정치적으로 동일상 위상을 가지면서도 관광이 주된 산업이면서 선진국가에 속해있는 세 개의 섬을 선택하였다. 하나는 미국의 하와이 섬, 둘은 캐나다의 밴쿠버 섬, 셋은 일본의 섬이다. 현상학적 비교의 근거는, 1장에서 제시한 발전모형에 따라 설문을 작성하고 그에 따른 현지에서 살고 있는 학자의 답변을 그대로 제시하고, 이를 몇가지 모형으로 나누어 비교를 해보는 것이다.

2. 섬발전모형의 탐구 : 섬발전의 10가지 과제와 제주의 현재상황

질문 1 : 역사정립의 과제

제주도는 약 5000년전 탐라국이라는 나라로 출범하였습니다. 그 후 고려시대에 (938 에이 디) 하나의 군으로 편입되었습니다. 지금까지 제주는 제국의 침략에 저항하다 커다란 희생을 맞이한 경우도 있었습니다. 이러한 흔적은 고려시대 몽고에 대한 저항을 항파두리유적지에서, 대한제국시대의 불란서세력에 대한 저항은 대정 삼의사비에서, 일제시대에 대한 저항은 조천만세동산과 잠녀항쟁의 기록 등을 모아논 [제주항일기념관]에서 만날 수 있습니다. 제주도는 이러한 역사정립에서 근원적으로 부족한 부분이 고대사와 현대사에 있다고 판단하여 역사속에서 자존을 찾는 다음의 사업을 전개하고 있습니다.

1. 탐라국에 대한 주체적인 역사정립이 시급하다고 판단하여 민간기구로 [제주사

정립추진위원회)를 구성 탐라국 시대사 정립, 제주사 연표의 작성, 제주역사를 받쳐주는 사료발굴과 자료편찬 작업을 5년간 할 수 있도록 행정적 재정적 지원을 시작하였습니다.

- 1-1 : 귀하의 지역은 누가 역사유물을 어떻게 관리하고 있으며 민이 주체적 역사인식을 어떻게 정립하고 있는지 대답해 주시기 바랍니다.
- 1-2 : 두가지 사항에 대하여 귀하의 지역을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 이유를 간략하게 적어주십시오.
- 1-3 : 두가지 사항에 대하여 귀하의 지역이 관광자원으로 활용하는 비중을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 방법을 말씀해 주십시오.

2. 제주는 해방이후 미군정시대(1945-1948)에 제주항쟁과 이로 인한 대수난을 겪으면서 3만명 이상의 인명이 학살되는 비극을 겪었고(당시 인구는 28만), 그로 인해 제주사회가 해체되어 변질되었고 4.3공포증이라는 미증유의 레드콤플렉스의 집단적 현상을 경험하였습니다(시기와 희생자로는 대만의 2.28항쟁과 비슷하고 미군정시대에 대한 저항의 측면에서는 그리스 내전과 유사측면이 있습니다. 그 참혹함은 1980년 광주항쟁의 처절함이 몇 년간 지속했다고 상정하면 될 것입니다). 제주도는 1987년이후 민간인들의 노력과 제주도의 한 신문사의 노력 그리고 1993년부터 제주도의회의 노력 등을 집약하면서 대만식 해결방식이 낳을 광주항쟁식 해결 방식을 참고하면서 문제해결을 위해 노력하고 있습니다. 4.3위령사업 범도민회를 구성하여 4.3위령제를 개최하고, 학자들에게 제주항쟁과 수난에 대한 역사를 조명하는 사업을 맡기고, 대한민국의 정부와 국회에 진상규명위원회 구성을 요청하며, 평화공원을 조성하여 제주항쟁과 대수난을 섬과 세계의 평화에 기여하는 방향으로 추진해 나가고 있습니다.

- 1-1 : 귀하의 지역은 누가 현대사의 역사유물을 어떻게 관리하고 있으며 민이 주체적으로 역사적 갈등이나 비극을 어떻게 정리하고 정립하고 있는지 사례를 들어 대답해 주시기 바랍니다. 특히 이데올로기가 개입되어 있는 현실세력간의 갈등을 어떻게 풀고 있는지도 대답해 주시기 바랍니다.
- 1-2 : 두가지 사항에 대하여 귀하의 지역을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 이유를 간략하게 적어주십시오.
- 1-3 : 두가지 사항에 대하여 귀하의 지역이 관광자원으로 활용하는 비중을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 방법을 말씀해 주십시오.

질문 2 : 제주 산업구조와 1차산업의 과제

제주도의 산업구조는 70년대까지 전통적인 농수산업(특히 감귤중심)의 중심구조에서 80년대부터 3차산업인 관광산업이 중심구조로 이행되어 지금은 관광산업위주 속에 농수산업의 힘이 점점 위축되고 있습니다. 94년 기준 산업분포는 1차산업:31.5%, 2차산업 5.1%, 3차산업 63.4%이며, 도민총생산액에 대한 기여도로 볼 때 3차산업이 66.2%, 1차산업이 31.5%, 2차산업이 4.2%로 나타납니다. 이러한 맥락에서 볼 때 제주산업의 구조상의 문제는 두가지 문제로 압축할 수 있습니다. 첫째 관광과 감귤에 지나치게 편중되고 있을뿐더러 특화된 상품경쟁과 가격경쟁 등의 이유로 그 경쟁력이 급격히 하락하고 있어 두 산업 모두가 위기상황에 몰려있다는 점입니다. 둘째는 21세기에 유망한 첨단유망산업에 대한 준비가 없음으로 인해 제주도에서 배출된 고급인력마저 유출되고 극심한 취업난이 초래되고 있다는 점입니다.

2-1 : 감귤산업의 경우 1차산업 전체인 2/3인 GRP의 20%을 차지할뿐더러, 그 수익의 90%가 도민들의 수익으로 돌아간다는 점에서 생존산업이라고 할 수 있습니다. 그러나 WTO의 경쟁체제속에서 제주감귤은 생산량의 과다와 높은 가격으로 그 경쟁력의 위기에 처해 있습니다. 제주도는 이러한 위기를 탈출하기 위한 방안으로 대대적인 간벌을 통한 자율적인 감귤 생산조정제를 통해 생산량조정과 감귤농업정보처리 종합시스템의 개발과 감귤공판장을 건립하여 유통구조의 개혁을 이루어나가고 감귤박물관을 건립하여 품질향상책을 강구하여 고품질, 다품종, 무공해의 기술집약형 생산체제를 유도하고 수출체제를 확립하여 그 경쟁력을 높히려 하고 있습니다. 이러한 노력과 동시에 제주도의 천혜적 기후적 특성을 토양을 이용한 아열대 첨단농업으로의 다원화를 모색하고자 합니다. 제주의 기후조건에 적합한 식물이나 화훼를 개발하여 종류별 온실운영체제를 갖추으로써 농업이 나니라 산업의 개념으로 전환시키고자 합니다.

2-2 : 수산업의 경우 제주도가 인근 어장이 세계적인 어장이라는 인식하에 도립수산진흥원을 건립하여 수산증양식 기술센타로의 기능화를 도모할 뿐더러 수산업의 종합적이고 장기적인 대책을 마련한다. 성산포와 우도의 경관을 고려하여 종달리와 우목동까지 센프란시스스코의 금문교 같은 관광다리를 (Sungsan Sunrising Silver Bridge) 건설하며 해양기술복합단지(우도)를 마련 해양관광단지화(Sea World)한다. 서귀포 앞바다의 섬섬과 문섬 또는 새섬과 문섬사이에 해상도시 하여 해상관광과 해양기지를 거점화한다.

2-3 : 축산업의 경우 중산간의 목장지대의 활용이 가능하다는 인식하에 37개소의 축산단지를 조성할뿐더러 한우경쟁력을 제고시키고 낙농산업(치즈공장 등)의 기반을 조성해 나가고자

2-1-1 : 귀하의 지역은 1차산업의 비중이 어떻게되고 지역경제에 이바지하는 정도가 어떠한지를 말씀해 주십시오. 그리고 지역의 특성을 살리는 농업의 과학화 정책을 어떻게 추진하고 있고 그 성과가 어떠한지 사례를 들어 설명해 주시기 바랍니다.

2-2-2 : 귀하의 지역이 농업의 과학화정책과 노력을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 이유를 간략하게 적어주십시오.

2-2-3 : 귀하의 지역이 농업을 관광자원화시켜서 활용하는 역량을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 사례를 소개해 주십시오.

질문 3 제주의 산업구조와 3차산업

관광산업은 1986년부터 제주도의 주력산업이 되었고, 94년 기준 GRP의 65.1%를 맡고 있고, 그 취업인구는 66.2%에 이르고 있습니다. 관광지의 기본조건으로서 물과 기후 및 자연경관은 좋으며, 음식의 수준은 부족하지만 물가는 세계적으로 가장 비싼 곳에 해당되어서 (도시중 서울 5위인데, 서울보다 더 비싸다) 경쟁력이 떨어지는 요인으로 작용하고 있습니다. 여기에도 중앙집권화된 한국사회의 구조는 여행사 및 관광관련회사가 서울의 지점체제가 대부분이라 여행경비 역시 비싸게 먹히는 요인이 되고 있습니다. 관광내용 역시 자연을 보는 정적인 형태는 보는 관광에 머물러 있어 동적이고 다양한 즐기는 관광으로의 전환이 느립니다. 96년을 기준으로 할 때, 관광객의 95%가 내국인이며, 약 5%가 외국인입니다. 외국인도 일본의 80%이며 대만의 10% 정도임을 고려할 때 제주도의 관광지로의 위상은 국내관광지이라는 점입니다. 제주도는 5년 이내 국제적인 관광지로 도약하기 위하여 두가지 필요하다고 봅니다.

3-1 : 제주도가 동북아의 회의산업지로서의 위치를 잡기 위하여 쉐넌센타를 건립하는 것입니다.1806억이 소요되는 쉐넌센타를 2000년에 완공하기 위하여 제주지역의 관광과 경제에 파급효과를 촉진시키려는 것입니다. 민관 합동으로 추진하는데 제주도와 4개 기초자치단체가 50%를 투자하고, 민간자본 50%는 제주도 및 해외에 11개지역의 민간추진위원회를 구성하고 금융상품을 개발하여 충당하려 하고 있습니다.

3-1-1 : 귀하의 지역에 쉐넌센타가 있다면(건립계획을 갖고 있다면) 어떠한 목표

로 어느 정도 기간에 어떠한 자본으로 어떠한 과정을 거쳐 건립하였는지
대답해 주십시오.

3-1-2 : 귀하의 지역에 컨벤션센터가 있음으로해서 경제적인 파급효과가 무엇인지
말씀해주십시오. 아울러 긍정적인 점과 부정적인 점 그리고 유념해야할
점은 무엇인지 말씀해 보십시오.(계획을 세우려한다면 왜 세우려고 하는
지도 대답해 주십시오)

3-1-3 : 귀하의 지역이 컨벤션 운영을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주십시오. 왜 그
렇게 평가하는지의 이유를 말씀해 주십시오.

3-2 : 제주도는 일일 수송능력이 항공 17,310명인데 국제노선은 일본뿐입니다(최
근 타이베이와 제주간의 항공로선이 취소됨으로써). 또한 해상은 7,608명이
며 외국과의 정기항로는 제주항과 후쿠오카현 키타규수시 모지항과 주1회가
개설되어 있습니다. 이러한 문제의 해결없이 국제적 관광지로의 도약은 불가
능하기 때문에 제주도는 조속한 시일내에 항공과 해상의 국제로선 운항을 확
대할뿐더러, 국제공항과 국제항을 건설하는 계획을 추진하고자 합니다.

3-2-1 : 귀하의 지역이 일일수송능력을 항공과 해양으로 나누어 대답해주시고, 각
각의 국제노선이 어떻게 되는지 적어주십시오.

3-2-2 : 귀하의 지역이 국제노선이 적었을 때와 많았을 때(없다면 없음으로 인해
생기는 문제) 생기는 구체적인 차이가 어떠한 것인지 말씀해주십시오. 그
러한 시설 때문에 사회에 미치는 긍정적인 측면과 부정적인 측면도 말씀
해 주십시오.

3-2-3 : 귀하의 지역이 국제공항이나 국제항구를 건설하는데 어떠한 자본을 가지
고 어떠한 방식으로 어떠한 과정을 거쳐 어느 정도 시간을 갖고 완성했
는지 말씀해 주십시오.(계획을 갖고있다면 그 계획에 대해서 써주십시오)

3-2-4 : 귀하의 지역이 수송능력과 그 운영을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고
그 이유를 설명해 주십시오.

질문 4 : 제주의 산업구조와 2차산업

제주의 2차산업은 94년기준 산업에 차지하는 비중은 5.1%인데 GRP에 기여하는
몫은 4.1%이며, 식료품 등의 경공업으로 구성되어 있다. 특히 감귤과 관광산업이 경
쟁력이 약화되면서 이대로 가다가는 제주경제 자체가 몰락할 것이라는 인식이 보편화
되고 있다. 약 3년간 인구는 3만명 가량 줄어들었는데, 그 대다수가 유학이나 취업

때문에 떠난 고급 두뇌의 유출이라는 점 역시 위기의 심각성을 더해 주고 있다. 제주도는 이러한 위기를 극복하기 위하여 시작한 켄벤센센타의 건립과 정보의 섬을 구축하고 있다. 그러나 회의산업의 운영의 성과와 감귤산업과 관광산업에 다시금 활력을 불어넣고, 100만명 인구의 100억불 이상의 경제규모를 열기 위해서는 보다 체계적인 첨단산업육성 및 중계무역지대로의 육성과 투자 및 투자유치 계획이 시급하다.

4-1 : 제주도는 제주의 지하자원인 지하수를 공개념화에 입각하여 [먹는 샘물] 공장을 샘물의 생산과 공급을 공영개발방식으로 추진하고 있는 바, 1단계로 98년까지 총 343억을 투자, 연간 45만톤의 생산 판매하여 연간 136억원을 수익확보를 목표로 하고 있다. 이 이익금은 지하수의 보호와 지하수를 산업화하는 데 쓰고 있다. 제주의 자연과 자원과 특성을 살리고 제주도의 연구역량을 최대화 시킬 수 있게 국유지나 저렴한 사유지를 매입켜 첨단산업의 유치 및 육성에 대한 장단기 계획을 제시하고자 한다. 하나는 앞의 환경보존형 지하수 자원의 개발과 연결지워 청정에너지를 개발하는 연구단지를 조성 풍력이나 태양열을 이용한 에너지 개발을 체계화시키며(월령의 신에너지, 마라도의 태양에너지등), 폐기물처리공장의 지원과 쓰레기 재활용공장의 육성과 청정에너지 연구를 전담케 한다. 둘은 한라산의 생태계와 유전자를 이용하여 생약을 개발하는 생화학연구단지를 조성하여 세계적인 연구소를 유치하거나 육성해나가게 한다. 셋은 정보의 섬을 보다 체계화하는 의미에서 미국의 디즈니랜드나 디즈니월드를 서귀포쪽 중산간 지역에 세움으로써 첨단 정보산업과 영상산업의 기지로 육성해 나간다 넷은 레저산업을 육성함으로써 경마장, 골프장, 카지노만이 아니라 즐기는 다양성을 창조하기 위하여 케이블카 설치, 스키장 건설 등을 자연환경의 피해를 최소화하는 선에서 개발한다.

4-2 : 제주도는 지정학적 위치를 백분 발휘하여 중계무역 또는 자유무역의 기지로 방향을 잡고 그 준비에 착수한다. 이를 위해 앞에서 남쪽에 국제공항과 화순의 국제항 건설은 말할 필요도 없고, 한림항을 비양도와 연결시켜 국제적인 항구로 만들어 나가고 추자항 역시 국제적 항구로의 개발해 나간다. 한국의 부산과 교토가 중계무역의 중요한 위치를 점하고 있으나 포화상태에 있는 점을 미루어 보거나, 싱가포르의 지정학적 위치를 이용한 중계무역의 성공, 홍콩의 중국반환, 오키나와의 역할 등을 고려한 계획입니다.

4-1-1 : 귀하의 지역이 2차산업의 주력은 무엇입니까? 그리고 첨단산업기지가 있거나 중계무역을 하고 있다면 (계획을 추진하고 있다면) 어떠한 목표로

어느 정도 기간에 어떠한 자본으로 어떠한 과정을 거쳐 건립(운영)하였는지 대답해 주십시오.

4-1-2 : 귀하의 지역에 첨단단지나 중계무역으로 인해 생기는 경제적인 파급효과가 무엇인지 말씀해주십시오. 아울러 긍정적인 점과 부정적인 점 그리고 유념해야할 점은 무엇인지 말씀해 보십시오.(계획을 세우려한다면 왜 세우려고 하는지도 대답해 주십시오)

4-1-3 : 귀하의 지역이 첨단단지나 중계무역의 운용을 에이, 비, 씨, 디로 평가해 주십시오. 왜 그렇게 평가하는지의 이유를 말씀해 주십시오.

질문5. 지역정치의 지방화와 세계화 : 자치지역으로서의 국제적 위상정립의 과제

역사적으로 제주지역은 다른 지방과는 달리 정치 사회 문화적으로 독자성을 보존해왔던 지역으로 평가받기도 하지만, 섬의 넓이, 인구규모, 경제력, 영향력 있는 인물 등을 종합할 때 전국적인 영향력의 1-2%를 차지하는 변방입니다. 섬은 중앙집권적 구조속에서 중앙정치의 위력 앞에 지방정치는 그 힘이 약하여 변방일 수 밖에 없다는 현실적 좌절과 지방의 독자성을 세우려는 도전으로 점철될 수 밖에 없는 것이 현실입니다. 이러한 도민의 염원은 국회의원선거나 도지사선거나 지방의회의원 선거에서 무소속을 지지하는 현상으로 표출되곤 합니다. 제주도는 지방정치의 가능성을 살리는 두가지 전략을 제시합니다. 하나는 지금 현재의 제도를 개혁하는 지방화의 조치로서 지구당이 정치후보를 선출하는 선출권을 행사하거나 제주도 중심의 정당을 모색함으로써 정치력을 키워 나가고 지방의회의 역할과 지방의 정책결정역량을 확대해 나가는 것입니다. 또 하나는 제주지역을 독립적인 정치단위로서의 [자치지역]으로 역할을 정립함으로써 국방을 제외한 모든 권한을 독자적으로 행사하는 세계화 정책을 추진하고자 합니다. 이러한 정책은 일본에서 제기하는 지역국가(Region State), 대만에서 말하는 지역국가(Local State)의 미래의 시대에 대비하는 것이며, 실질적으로는 스위스의 주(Land)와 같은 권한을 갖는 것을 말합니다. 제주도가 이러한 정치력을 갖추어야 제주지역이 섬국제기구의 창립, 모슬포 송악산지역에 세계평화센터의 건립과 유엔기구의 유치를 가능케 하여 <외교와 평화의 섬>으로서의 이미지를 창출할 수 있습니다. 통일시대에 대비하기 위하여서는 서울중심의 중앙집권식 정치체제에서 각 지역이 실질적인 권한과 기능을 행사할 수 있는 네덜란드식 권한과 기능 분산이 시급하기 때문에 그것을 제주도에 적용시켜보는 일은 아주 중요한 조치라고 생각합니다. 아울

러 제주지역을 홍콩이나 싱가포르와 같은 <중계무역의 메카>로 발전시켜 나가는 계획을 추진할뿐더러 <다목적 첨단 무공해 산업단지>로 육성하여 [멀티미디어 파크], [청정 산업파크], [레저산업파크], [영상산업파크], [해양기술복합파크], [아열대산업파크], [디즈니랜드] 등의 건설을 추진할 수 있을 뿐더러 이에 필요한 사회간접자본의 확대로서 국제공항건설, 3개의 국제항 추진, 신도시의 건설, 중산간도시 건설, 해양도시 건설, 성산실버브리지 건설, 케이블카 건설, 다목적 스키장 건설 등의 사업을 계획하고 투자를 유치하고 추진해 나감으로써 다양한 이미지를 창출하는 세계적인 관광지로서의 면모를 갖추어 나갈 수 있습니다.

5-1 : 귀하의 지역이 언제부터 어떠한 형태의 지방자치를 실시하고 있는지 말씀해 주십시오. 지금 현재 귀하가 귀하의 지역이 지방자치 수준을 에이, 비, 씨, 디로 평가해 주시오 그 근거를 말씀해 주십시오. 그리고 귀하의 지역이 지방자치 때문에 생기는 장점과 단점이 있다면 한가지씩만 지적해 주십시오 (지방자치를 실시하지 않고 있다면 양념대로 대답해 주십시오)

5-2 : 귀하의 지역은 중앙의 정치와 비교할 때 정치적으로 어느 정도의 정치력을 행사하고 있는지 말씀해 주십시오. 그리고 그 비결이 무엇이며 어떠한 과정을 거쳐서 그렇게 되었는지 사례를 들어 설명해주시기 바랍니다.

5-3 : 귀하의 지역이 지역의 발전정책을 계획하고 추진하는데 있어서 중앙정치와 지방정치의 영향력을 말씀해 주십시오(전체를 10으로 잡을 때 7:3 또는 8:2 등으로 표기해 주십시오). 그리고 귀하의 지역이 갖고 있는 정치력의 가능성과 한계성을 사례를 들어 설명해 주십시오.

5-4 : 귀하의 지역이 정치적 자율성을 위한 장단기 대책이 있다면 어떠한 것이야 하는지 구체적으로 말씀해 주십시오. 그리고 그것에 대한 주민들과 지방의회, 지방자치단체 및 언론의 인식은 어떠한 것인지도 말씀해 주십시오. 그리고 주민들간의 합의도출은 어떠한 방식으로 이루어지며, 중앙정부의 승인은 어떠한 과정으로 어느 정도를 얻어낼 수 있는지 사례를 들어 말씀해 주십시오.

질문 6. 행정체계의 지방화와 세계화 : 민주행정의 정착과 품질행정체제의 정비

제주도는 91년 지방의회의원을 지방의회의원을 선출했고, 95년 6월 지방자치단체장을 선출하여 민선시대의 지방행정이 시작되었습니다. 이러한 제도의 변화로 지방행

정은 외형적으로나 실질적으로 많은 변화가 일어나고 있습니다. 지금 현재는 중앙정부가 지방자치단체가 제대로 지방자치를 할 수 있는 권한과 기능을 배분해주지 않는 상태이면서 지방 스스로 알아서 문제를 해결하라는 상황인만큼 중앙집권적 구조로부터 유래한 행정적 폐해와 지방행정 나름대로의 과도기적 혼란도 공존하고 있습니다. 이러한 상황에서 지방행정의 구조를 개혁해 나가면서 지방행정 나름의 원리를 창출하고 관료적 한계를 시민의 참여를 창출하는 방향으로 움직이고 있습니다. (1) 인사위원회(독립위원회는 못되지만)를 독립적으로 운영함으로써 인사행정의 공정성 원리를 정착시켜 나가려고 하고 있습니다. (2) 국과 실을 중심으로 고유업무를 공동으로 처리할 수 있도록 권한을 위임하고 팀웍을 형성할 수 있도록 팀빌딩의 원리를 모색하고 있습니다. (3) 공무원이 일을 책임있게 시행할 수 있도록 일을 열심히 하다가 실수하는 것은 인정하는 실패용인의 원리를 정착시켜 나가고 있습니다. (4) 행정업무의 전분야에 대한 실질적인 기록화 작업이 이루어지는 철저한 기록의 원리가 정립되어야 한다. (5) 행정의 전 분야의 업무의 내용과 추진은 사후에 드러나는 정보공개의 원리가 정립되어야 한다. (6) 집행기관으로서 도와 도의회와 관계에서 불필요한 마찰이나 감정적인 대응으로 소모되는 일이 가끔씩 나타나 행정력이 소모되고 일은 지체하는 바 정책이나 업무를 관련기관과 협의하고 타협하는 정당한 타협의 원리를 세워나가려고 합니다. (7) 지역민원이나 지역현안을 해결하는데 있어서 관료적 한계를 극복하고 원만한 문제해결을 위하여 민관의 공동 문제해결의 원리를 정착시켜가고 있습니다. (8) 행정의 시민서비스를 질적으로 개선해 나가기 위하여 품질행정의 원리를 도입했습니다. (9) 공무원의 경영마인드를 넓혀나감으로써 빈약한 재정이나 세원을 개발하는 경영의 원리를 세워가고 있습니다. (10) 국제적 안목을 높이고 외국과의 협상능력을 높여 나가기 위하여 공무원의 역량을 극대화하는 총체적 역량양성의 원리를 도입하였습니다.

위와 같은 제주행정의 10대원리는 중앙정부로부터의 권한과 기능을 위임받으면 보다 발전적인 지방행정의 모델이 될 것이라고 생각합니다. 이러한 원리가 직업공무원 제도의 정착이 되면 행정의 자율성으로 성숙될 것이며, 독립위원회가 도입되면 형식적인 자문위원회가 정리되고 새로운 민관관계의 모델을 정립하여 민관의 공동리더십에 의한 행정을 열어 갈 수 있으리라 봅니다. 이러한 역량을 키우기 위해서 제주도는 정치적, 행정적 [자치구]로 승격되어야 하며, 자치구로 승격할 경우에 걸맞게 지역을 4개시로 개편해 나갈 것입니다.

- (1) 귀하의 지역은 중앙과 지방으로의 권한과 기능은 어느 정도 배분되어 있습니까? 그리고 중앙과 지방으로 정책적 기능과 재정배분은 어떻게 이루어져있습니까?

니까?

- (2) 귀하의 지역은 민선지사에 의한 행정을 언제부터 시행했으며, 시행하기전과 시행한 후의 차이는 무엇이 어떻게 나타났습니까? 귀하지역의 자치행정을 예이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 이유를 적어주십시오. 자치행정에서 가장 어려운 문제점을 말씀해 주셨으면 합니다. 아울러 귀하지역의 행정의 원리를 몇 가지로 정리해서 설명해 주셨으면 합니다.
- (3) 귀하지역의 재정의 자립도는 어느 정도 인지를 표시해주시고, 지방의 재정을 확보하기 위하여 벌리고 있는 사업이나 세원 등을 말씀해 주십시오.
- (4) 귀하의 지역이 미래의 발전을 행정이 전개해야 할 정책이나 과제를 몇 가지로 정리해 주십시오.

질문7. 사법체계의 지방화와 세계화 : 자치지역의 사법체계의 정립

1992년 [제주도 개발특별법] 찬반의 논란속에 제정되고, 그에 근거하여 제주도 개발정책이 1993년부터 추진되었다. 제주도 개발법과 정책의 실질적 과제는 공동주체의 개발 (민관, 중앙지방, 재벌과 소자본의 균형)이 가능한가 하는 주체의 문제, 내용상으로는 제주도적인 자연과 역사와 문화와 조화를 이루는 즐기는 관광이 가능한가의 과제, 민관의 쌍방적 합의를 이룰 수 있는가하는 합의도출의 문제, 거대하고 현대적인 것과 작지만 전통적인 것의 조화 그리고 개발과 보존의 균형의 과제가 제기되었다. 4년이 경과한 지금 그 법과 정책은 제주도의 개발에 대한 정책목표와 내용을 담고 있음에도 불구하고 [지방화가 탄탄히 이루어지면서도 세계화]된 제주도라는 목표를 생각할 때, 사법과 법률체계의 재정비 등을 가능케 할 제주도의 법률적 지위를 규정하는 법률이 필요하다고 생각합니다. 이러한 맥락을 감안하며 미래의 제주도를 생각할 때 법률적인 영역에서는 시대에 부합되지 않은 법률이나 조례는 폐지되어야 하며, 지방의 자율적인 역할을 기능을 강화하는 법률이 새롭게 제정되거나 제주도개발특별법을 근원적으로 보완할 필요가 야기된다. 제주도가 정치적으로 미국의 주와 같이 [자치구]로서의 지위를 가질 수 있도록 법률이 마련하여 지방자치단체와 지방의회에 실질적인 법률을 제정할 수 있는 권한을 줌과 동시에 지방자치법을 대폭 검토하여 제주도가 지방 나름대로의 기능을 수행할 수 있어야 제주도가 세계적인 관광지로의 도약이 가능할 것입니다. 이러한 틀 속에서 경찰조직은 중앙경찰과 지방경찰로 이원화시켜 지방경찰은 제주도의 관리하에 두되 자율적으로 운영될 수 있도록 하여야 한다. 검찰조직의 경우 지역의 검찰 책임자는 선거를 통해 선출할 수 있도록 할뿐더러

검찰의 공소권과 수사권을 분리 운영할 수 있는 체계를 갖추어 나가야 한다. 법원의 경우 중앙과 지방으로 이원화시켜 나가야 한다. 결국 지역 나름의 사법체계와 경찰조직을 운영할 수 있도록 법률체계의 정비가 이루어져야 한다. 지금의 법원체계와 검찰경찰체계를 갖고는 지방화도 튼튼히 할 수 없고, 관료제적 틀을 벗어나기도 힘들기 때문에 아예 세계화는 엄두도 내지 못한다. 이러한 법률과 제도의 정비 속에서 지방나름대로의 공평한 법률집행의 관행이 요청되어진다.

7-1 귀하의 지역의 지방정부가 언제부터 어떠한 과정을 거쳐서 법률제정권 아니면 조례제정권을 갖고있는지 말씀해 주십시오.

7-2 귀하의 지역은 특별히 귀하의 지역을 발전시켜나가기 위하여 위한 정책을 도와주는 법률을 갖고 있는지, 갖고 있다면 그 목표, 내용, 제정과정, 주민과의 합의도출과정, 그 시기, 그것이 갖는 효과에 대하여 말씀해 주십시오.

7-3 귀하의 지역이 연방으로서 중앙과는 다른 경찰, 검찰, 법원체계를 운영하고 있는지 아니면 중앙에 소속된 체계를 갖고 있는지 말씀해 주십시오. 그리고 이러한 제도적인 문제가 잘 관리되고 있는지 에이, 비, 씨, 디로 표시해 주십시오.

7-4 귀하의 지역이 운영하고 있는 사법과 법률체제로 인하여 지역의 관광이나 역할을 독자적으로 유지하는데 어느 정도 도움이 되는지 말씀해 주십시오. 지금의 법률체계가 도움이 되지 않는다면 왜 도움이 안되는지를 말씀해 주시고 앞으로의 체제정비에 대한 의견을 말씀해 주십시오. (해당되는 부분에 대해서 대답해 주십시오)

질문8 :사회의 지방화와 세계화 : 정체성의 확립과 민관의 공동리더쉽

제주도는 하나의 나라로 출발한 만큼 공동체적 전통이 강한 사회였다. 섬이라는 환경속에서 살아왔던 만큼 그들은 건국신화를 가진 나라로서(탐라신화), 이상사회에 대한 염원이 있었고 (이어도 신화), 그만큼 자주적이고 지역의 평화를 지키는 공동체적 사회의 특성을 갖고 있었다. 그래서 자연환경의 특성을 말하는 삼다도, 자율적인 사회공동체로서의 삼무정신(도둑, 거지, 대문없음)에 대한 자존을 갖고 있는 사회였다. 그러나 4.3으로 공동체가 와해되고 새로운 사회로 변질되면서 자랑스러운 전통은 변질되고 오히려 이데올로기에 대한 공포 때문에 도전적인 주인의식보다는 이중적인 생존의식과 중앙정부의 권력에 대한 정당한 저항의식보다는 피해의식이, 공동체적인 자율보다는 공동체적인 통제논리가 대신 자리잡았다. 산업화되고 정보화의 물결이 굽이

치고 국경의 벽이 무너지는 정보사회로 진입하고 있는 지금 구성원 개개인이나 원자화되고 현실에 대한 엄정한 진단과 처방을 제시해야할 시점에 이르렀다.

제주도는 이러한 현실속에서 민관합동의 문제해결방식으로 제주역사정립, 4.3 진상규명과 치유, 민간의 자발적 참여를 통한 [열린 민원법정]의 운영 및 [도민자원봉사운동]의를 제시하고 있습니다. 아울러 제주도의 특성에 맞는 제주형 복지시책을 마련하여 도민의 삶의 질을 높이려는 목표를 설정하고 이를 실현해 나가고 있습니다.

제주사회의 생동력을 위해서는 행정이나 의회 역시 관료적 타성이나 집단적 이기주의에 매몰되지 말아야 할뿐더러 이를 견제할 이차집단 역시 집단적 이기주의의 기득권논리에 빠지지 않도록 자기반성과 회개를 통한 자기 목소리와 역할 찾기에 나서서 견제와 협력의 민관관계를 정립해 나가야 하리라 봅니다. 이차집단의 경우 언론은 핵심권력에 독립적이지 못하기 때문에 기득권의 논리에 안주하고 자기목소리를 갖지 못하며, 그로인해 책임있는 사실보도와 정책대안을 제시하는 사회적 공기로서의 역할은 엄두도 못낸다는 지적에 경청해야 합니다. 대학의 경우 역시 기득권 세력으로 안주하기 때문에 사회속에서의 자신의 위치를 찾고 사회가 나아갈 방향제시와 비존창출의 역할을 못하고 있다. 재야운동세력이 도덕성이 있음에도 불구하고 로선의 불명확성, 중앙집권적 구조, 미래에 대한 비존과 목표정립의 난제를 해결해야 하며, 이를 대신하겠다고 탄생한 대부분의 시민운동단체들의 경우 권력에 독립적인 못한 출발로 인하여 자생력의 부족과 너도나도 운동이라는 기회주의적인 속성을 극복하지 못하는 한 사회에서의 역할정립이 불가능하고 관료주의적 한계를 견제하고 보완하는 민관의 공동리더쉽 창출이 어렵다. 이를 위하여 2차집단과 재야 및 시민운동단체는 철저한 자기반성을 통하여 행정과 의회를 견제하고 비판하며 정책대안을 제시하며 지역현안을 공론화시켜 합의를 도출할뿐더러 흩어진 사회적 자본(Social Capital)을 결집, 사람을 키우고 지역의 잠재력을 최대화하여 지역이 나아갈 미래방향을 제시하는 비존창출의 역할을 담당해야한다. 이러한 틀속에서 민은 관의 부족과 잘못을 고치면서 보완할 수 있는 관의 견제자로서, 제주사회의 지역화와 세계화를 이끌어 가는 민의 대변자로서 거듭 태어날 수 있다.

8-1 귀하의 지역이 사회적 정체성(identity)을 이루는 정신적 틀은 무엇이라고 생각하며, 그것은 산업화되고 정보화된 사회에서 어떠한 의미를 갖는지 말씀해 주십시오.

8-2 귀하의 지역에 대학, 언론, 운동단체 등을 소개해주시고 그 조직이나 구성원이 사회에서 하는 역할 (행정이나 의회를 견제, 시민의견의 대변, 지역사회에 정책대안 제시 등을 종합하여) 평가 할 때 어느 정도 만족하시는지를 예이,

비, 씨, 디로 평가하시고 이 이유를 말씀해 주십시오.

8-3 민관합동으로 이루어지는 사회활동이나 사례를 소개해주시고 그것을 평가해 주시기 바랍니다. 또한 사회적 자분을 극대화하는 프로그램이 있으면 말씀해 주십시오.

8-4 삶의 질을 높이는 복지시책을 종합적으로 말씀해 주시고 이에 대한 주민들의 인식이 어떠한지 에이, 비, 씨, 디로 평가하고 그 이유를 말씀해 주십시오.

질문9. 문화예술의 지방화와 세계화 : 문화예술공간의 생명력과 다양성

제주적인 것이 세계적인 것이라고 말할 때, 제주의 전통문화와 민속을 보존할뿐더러 그것을 현대화함으로써 세계성을 인정받으며 관광자원으로 공유해 나갈 수 있다고 보여진다. 성읍 민속마을이나 문화재 발굴 정비, 민요의 현대음악화 지원함과 동시에 한라문화재를 민간주도의 문화예술의 공간으로 활용한다. 또한 눈축제 등 제주자연을 이용한 이벤트사업을 문화예술활동을 지원하는 방향으로 전개함으로써 그 축제성과 문화성을 높혀 나간다.

민속예술의 해외 교류를 정기화시킴으로써 제주민속예술을 향상시켜나가며, 전통적인 한국의 백화점으로 오일장을 다목적 상업, 문화, 체육공간으로 발전시켜 민속공연의 공간으로 활용하며 생활체육시설로 활용하는 정책을 추진해 나간다. 아태 제주영화제의 개최를 계기로 영화산업의 발전을 유도해 나간다. 아울러 1999년 제주의 미술을 세계화를 이루는 계기를 마련하기 위하여 제주비엔날레전을 계획하고 추진한다. 제주대학교 앞 일대를 문화예술의 거리로 발전시켜 나가며 장기적으로는 제주를 상징하는 오페라하우스를 중산간 지역에 건설한다.

제주도가 1998년 전국체전의 개최를 계기로 경기장 신설과 개보수 그리고 체육관 건립해 나감으로써 도민 모두의 생활체육의 향상을 기하고, 스키장건설, 요트장 건설 등을 통하여 스포츠 시설의 다양화와 관광상품으로 개발해 나간다.

제주도 교육의 경우 고등학교까지는 전국적인 수준이나 대학에서부터 우수한 두뇌가 유출되고 취업 때문에 고급인력 또한 유출되는 현상이 지속되는 상황에다 세계화의 시대가 도래하여 교육이 교육열만으로 되는 것이 아니라 교육의 질로서 우열이 가려지기 때문에 위기는 급박하다. 이러한 맥락에서 교육입도와 고급두뇌유출이 돌아올 수 있게 세계적인 연구기관을 유치하는 등의 내용을 포함한 교육의 세계화에 대한 플랜이 시급한 과제라 생각된다.

1. 귀지역의 문화를 보존하고 지키는 수준을 에이, 비, 씨, 디로 평가하시고 그 이

유를 설명해 주십시오.

2. 귀지역의 문화나 예술의 강점은 무엇이며, 그것을 세계화 시키는 방법은 무엇인지 말씀해 주십시오.
3. 귀지역이 체육시설의 다양성과 그것을 관리하고 이용하는 수준을 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 내용과 이유를 말씀해주십시오.
4. 귀지역이 교육시설과 수준을 자기 나라를 기준으로하여, 에이, 비, 씨, 디로 평가해 주시고, 그 장점과 문제점을 말씀해 주십시오.
5. 고급인력의 두뇌유출이 인구비례로 1년 기준으로 얼마이며, 왜 그러한 일이 생기는지 이유를 설명해 주십시오.(그렇지 않다면 무엇 때문에 두뇌유출이 발생하지 않는지 말씀해 주십시오)

질문 10. 발전철학의 정립 : 시민의 관용성에서 섬의 관용성으로

우리는 제주의 발전방향을 평범한 도민들의 일상적인 삶에서 찾고자 합니다. 그들은 <지금, 여기>의 삶을 충실히 살아 나가기 때문에 섬 사람으로서의 생존을 고뇌하고 비존을 창출하고자 합니다. 섬은 역사와 문화의 영역에서의 주체적 自尊, 경제의 영역에서는 첨단산업으로의 실질적 實用, 정치 행정 사법체계의 정립에서는 독자적인 自治, 사회의 영역에서는 다양한 自律의 정신에서 생존의 근거를 찾을 수 있고 미래에 대한 비존도 만들어 갈 수 있다고 봅니다.

섬의 발전철학은 섬 자체에서 나옵니다. 작은 섬이지만 큰 제국의 위협속에서도 기죽지 않고 살아왔던 자존의 역사를 이어왔던 선열들의 삶, 어려운 삶을 살면서도 공동체적 대안과 전통을 형성했던 평범한 사람들의 삶, 찬반의 논란을 겪으면서도 4.3의 진상을 규명하려고 노력했고 제주도종합개발정책을 만들어냈던 사람들의 삶, 감귤산업이 기울고 관광산업이 침체되는 위기상황을 극복하려는 사람들의 삶속에서 형성된 발전철학이 섬사람의 관용성(Citizen's Tolerance) 철학입니다.

그것은 우연히 생겨난 것이 아니라 중앙정부의 잘못된 것에 저항하면서 제주의 자존을 지키고 세우려는 민관의 노력이 결과로 나타난 것입니다. 서양의 관용성이 종교와 정치를 분리하려는 존록크의 노력속에서 잉태되어 종교의 자유로 정착되었고, 동

양의 관용성이 행정이 민에 대해서 유연해야한다는 공자와 맹자의 노력속에서 행정적 관용성을 생성하였고, 유엔의 관용성이 민족과 인종간의 차별을 극복하려는 노력속에서 문화적 관용성을 설파하고 있다면, 섬사람의 관용성은 민관관계나 작은 섬으로서의 지방과 반도와의 대등성을 확보하려는 노력속에서 생성된 시민의 관용성을 말합니다. 때문에 시민의 관용성은 평범한 사람들의 자존적인 일상에 근거를 두기 때문에 지역적 맥락에서는 자존적인 정치 경제 행정 사법 문화 예술의 체계를 마련해나가며, 세계적 맥락에서 연대와 평화를 받아들이며 추구하는 일상의 철학으로서 자리 잡습니다.

제주는 관용성의 철학에 기초한 [제주발전의 관용성모델]을 단기적으로는 5년 장기적으로 50년을 내다보는 계획을 제시해 나갑니다. 관용성 모델은 정치적으로는 자치구로의 지위와 평화지역으로의 위상정립, 행정적으로는 민주적인 시민행정, 경제적으로 첨단산업기지의 창출, 사회적으로는 정체성있는 사회, 문화예술적으로 생동하는 문화와 예술의 중심지로 육성하는 계획을 추진해 나갈 수 있다고 생각합니다. 아울러 관용성 모델은 인간과 자연의 조화, 즉 개발과 보존의 조화를 모색하는 바, 그 기준은 지금 여기에 사는 사람들의 삶과 생각과 미래를 살아갈 후손들의 삶을 고려하면서 세계의 기준을 유념하는 선에서 결정할 것입니다.

관용성모델은 지역적으로는 민관의 공동주체가 지방의 역량을 최대화하는 민주화의 틀을 마련하는 것일뿐더러 국제적으로는 민관의 공동주체가 세계의 평화를 일구는 외교적 역할을 수행하는 체제입니다. 때문에 관용성 모델은 민관의 공동주체가 되어 관용성의 철학을 뿌리로 하여 뻗어나가는 나무와 같다고 할 수 있습니다.

- 10-1. 귀하의 지역이 추구하는 발전철학과 모델에 대하여 말씀해 주십시오.
- 10-2. 귀하의 지역이 발전계획 중 장기적인 것과 단기적인 것을 말씀해 주시고 그것이 추구하는 궁극적 목표는 무엇인지 말씀해 주십시오.
- 10-3. 귀하의 지역이 발전계획을 추구하는데 있어서 민관의 협조체제를 에이, 비, 씨, 디로 평가해주시고 그 이유를 말씀해 주십시오.
- 10-4. 귀하의 지역은 개발과 보존의 조화점을 결정하는 기준과 절차를 말씀해 주십시오. 그리고 보존지역을 개발지역으로 바꾸는 경우에 있어서의 결정과 기준을 사례를 들어 말씀해 주십시오.

제9장 : 하와이섬의 현재적 상황과 과제 : 짐 손 씨의 견해

1. 서론

여기서는 앞의 10가지 과제에 대한 짐 손씨의 견해를 통해 하와이의 현재적 상황과 과제를 살펴봄으로써 하와이 나름대로 추구해 나가는 발전의 방향을 살펴보고자 한다.

2. 하와이의 현재적 상황과 과제

1. 역사정립의 과제 : 고대 하와이 역사이해에 대한 노력

하와이인들은 폴리네시아 종족들이다. 이들은 뉴질랜드의 마로리인, 사모아인, 톤간인, 타이티안인, 쿡 아틸랜더와 마아퀴인들과 사촌간이다. 최초로 하와이에 사람들이 이주한 시기는 대체로 1,000년전이다. 소위 하와이인들이 전설로 알려진 Menehunes들이다. 그들은 약 800년전에 타이티족으로부터 계속적인 침략으로 정복되었다고 믿고 있다. 이것은 '오랜 항해'의 기간이었다. 그 후로 하와이인과 중앙 폴리네시아간에 의사소통은 끊겼다. 기록상에 보면, 하와이인들은 1778년 유럽인들이 들어오기까지 상대적으로 고립되어 살아왔다.

그래서 인류학적으로 역사적인 현장들이 초기 정주자들이 정착되었다는 증거가 된다. 그들은 계속적인 유럽인들과의 접촉을 통하여 종교적이고 농업중심적이 되었다. 오늘날 많은 사람들은 연안양어장, 관개수로, taro로 알려진 Kalo를 기르는 테라스 등 뿐만아니라 Heiau로 알려진 여러 종교적인 현장을 방문하고 있다.

19세기 들어 하와이에는 많은 변화의 시기를 맞았다. 뉴질랜드 선교사들, 무역상, 고래잡는 사람들, 그리고 중국, 일본, 한국과 필리핀으로부터 들어오는 이민노동자들, 또한, 영국, 프랑스, 미국으로부터 들어오는 식민지자본가들이 하와이에 대량으로 밀려들어 왔다.

19세기에 역사적 현장들은 초기 크리스천 교회, 우화한 맨션, 학교들이다. 하와이 원주민들의 장례지, 초기 서유럽인들의 묘지, 미국 내에서 살아있는 '궁전' 들과 다양한 종교적 절과 성지들은 대부분 아시아에서 이주한 공장근로자들에 의하여 설립되었

다. 또한, 이 때에 현대농업이 하와이에 들어왔고, 설탕과 파인애플에 물을 공급하는데 필요한 하부구조들이 설립된 것은 역사적으로 중요한 시기였다는 것이다. 또한, Molokai 섬에 Leper 식민지인들이 정착되어 온 역사적으로 중요한 종교지역이었다. 그 섬은 곧 성인이 되신 벨기인 선교사인 Damien이 생애 마지막 16년을 보낸 곳이었다.

하와이는 단절된 곳이기 때문에, 식물군, 동물군들이 독특한 형태로 자랐다. 상당히 다양한 이국적인 식물, 곤충들, 새들이 진화되는 모습들이 하와이에서만 볼 수 있었다. 많은 종류의 식·동물군들이 지난 200여년 동안에 외부에서 들어오는 식물과 페스트에 의하여 소멸되어 왔다. 그리하여 생물계에서는 역사적이고 원조적인 지역으로 규정하고 있다. 즉 원조 식물과 동물들을 개인적으로 보존하고, 원주민들이 보호를 하는데 상당한 노력을 기울이고 있다.

하와이 원주민들의 종교행사는 종교적 힘을 간직한 독특한 지리적인 지역과 관련이 있다. 성지라고 하는 지역들이 alters나 절과 같은 돌처럼, 반드시 사람들의 간섭이나 건축의 부산물은 아니다. 그것은 오랜 동안 하와이들의 신화에 의하여 융합되었다. 그러므로 고대 하와이 역사를 연구하기 위해서는 자연경치 자체에서 나타나는 신비스럽음과 정신을 연구하여야 한다.(이것은 제주에 있는 애니미즘과 샤머니즘적인 믿음과 유사하다. 거기에는 바위속에 정신과 신비스러운 영물이 깃들여 있다. - 아흔 아홉골)

역사적으로 하와이 화산들은 진화되는 과정에서 대단히 중요한 부분을 차지하고 있으며, 아울러 종교적인 의미에서 위대한 존재로 남아있다. 주요 하와이 신들 중 하나인 Pele 마담은 화산들과 매우 밀접하게 연관되어 있다. 오늘날 지열 자원을 개발하려는 노력들이 하와이원주민들에 의하여 투쟁대상이 되고 있는데, 그들은 Pele 마담이 그러한 개발로 황폐화되고 있다고 느끼고 있다.

마지막으로 하와이가 산업화된 세계로부터 고립되어 있음으로 인하여, 첨단 현미경을 통하여 우주를 탐험하려는 이상향적인 지역으로 남고 있다. 이러한 행위들이 일반적으로 역사적인 지역으로 생각되지 않고, 자연, 지리적인 장소, 인간오염방지와 관련되어 있다.

20세기에는 두 가지 근본적인 역사적 지역 즉 20세기초 건축과 진주만 아라조나 기념물로 남게 된다. 오랜 이웃은 종종 상업가나 영향력을 지닌 사람들에 의해 지어진 오랜 맨션과 같다.

질문1A-1. 누가 이러한 기념물을 관리하고, 이러한 기념물로부터 어떻게 섬 전체의 정체성을 지킬 것인가?

하와이 주는 역사적인 현장을 보전하기 위하여 실질적인 역할을 하고 있다. 장례프로그램에 의하여 50년 혹은 그 이상의 장례지역을 관리하고 있다. 하와이원주민들의 장례지역에 지속적인 관심을 두기 위하여 주지사에 의하여 승인된 5개 '섬 장례위원회'(Island Burial Council)가 있다. 예전에 확인됐건, 확인되지 않건 그 곳에 하와이인들이 장례지를 재배치하거나 보전하고 싶은 사람은 누구나 섬 장례위원회에서 적절한 절차에 의하여 승인을 얻을 수 있다. 다른 종족의 시신들도 적절한 문화조직에 의하여 관리되어 진다.

하와이주는 역사적 유적지(약 34,000 이상)들을 보전하고 있다. 그 중 85%이상은 고고학적인 가치가 있는 것들이다. 거의 1,200개 정도가 매년 새롭게 증가하고 있다. 하와이주는 역사적인 유적지들을 보전하고 관리하는 것뿐만 아니라 하와이 역사와 문화를 폭 넓게 보전·조사하고 자 州에 역사보전기능계획(Historic Preservation Functional Plan)을 추진하여 왔다. 그것은 하와이주의 목표이며 정책일뿐만 아니라 단기적으로 실행하려는 실천프로그램이다.

처음에는 역사적 지역들은 보전만을 위하여 역사적인 국내연방장소 혹은 하와이주의 역사적 등록지로 지정함으로써 인정되어졌다. 부가적으로, 개인적으로 보전하려는 활동도 많이 나타났다. 국내 연방등록에 따르면, 66,000 이상의 자료가 보존되고 있는데, 그 중에는 국내공원시스템에 있는 역사적 지역과 거의 2,200정도의 국내 역사 유적지가 있다. 그것들은 모든 미국인들에게 중요하기 때문에 내무성에 의하여 등록되어 왔다. 아울러, 카운티주변에 있는 재산들은 국내, 주, 위원회에서 중요하기 때문에 연방정부, 조직체, 개인에 의하여 등록되어 왔다. 이러한 리스트에 재산으로 등록됨으로써 연방기금프로젝트(세금, 연방기금 등)에 의하여 이 지역을 위협할때라도 국가적으로 특별한 보호를 받고 있다.

하와이에는 하와이 국내 화산공원과 USS 아리조나 기념물을 포함하여 9개 지역은 국내 공원서비스에 의하여 관리되고 있다.

다음은 국내 공원서비스에 의하여 관리되고 있는 하와이 국내 화산공원을 설명하고 있다.

1916년에 설립된 국내 화산공원에는 7천년동안에 일어난 화산작용, 이동, 진화과정 결과들이 전시되어 있다. 즉 그 과정을 통하여 바다를 밀치고 황량한 육지가 생성되어, 그 위에 다양한 생태계와 인간의 문화가 정착하게 되었다. 공원은 그 규모가

230,000 에이커이고, 범위는 해수면으로부터 지구상에서 가장 광활한 화산 즉 Mauna Loa(높이 12,677피트) 정상까지 펼쳐져 있다. 현재 세계에서 가장 왕성한 활동을 하는 화산으로 Kilauea 화산은 과학자들에게 하와이 섬의 탄생배경을 제공하고 있으며, 관광객들에게는 드라마틱한 화산풍경을 보여주고 있다. 공원전체는 황야로 지정하였고, 하이킹이나 캠핑장소로 제공하고 있다. 독특한 천혜 자연가치로 볼 때, 하와이 국내 화산공원은 국제적인 생물계 보전지역과 세계적 유적지로 각광을 받아 왔다. 그 동안 매년 약 250만명의 관광객들이 다녀갔다.

정체성

확실히 하와이인들은 일반인 혹은 방문객 즉 heiau들에게는 접근할 수 없거나 흥미롭지 않지만, 그런 오랜 역사적 지역로부터 강한 정체성을 지니고 있다. 비숍박물관은 제주에 있는 제주 민속자연사박물관과 진의 자그만 민속박물관과 같이 인간과 자연에 대한 유물들을 보전하고, 이러한 유물들을 일반인들에 보여주는데 중요한 기능을 하고 있다. 그러나 하와이는 제주와 달리 원주민 하와이인들의 삶과 활동을 보여줄 수 있는 전통적인 민속마을이 없다. 제주에는 전통적인 문화들이 하와이보다 훨씬 잘 보전되어져 있다. 그러나, 한 가지 예외 지역으로 Oahu에 있는 폴리네시아 문화센터가 있다. 이 지역은 다양한 폴리네시아 문화, 기술, 춤 등을 보여주는 곳이다. 그리고 비숍박물관으로 학술적이지는 못하지만 관광객들이 자주 찾는 목적지이다.

하와이 원주민들은 19세기 가장 유명한 Iolani 궁전인 역사적 지역으로써 대단한 동질감과 자부심을 갖고 있다. 그 건물은 1870년대에 지어졌고, 유럽형 건축물을 모방하였다. 또한, 19세기 군주시대에 중요한 의식행사를 주도해 온 무덤들이 대단히 많이 있다.

섬 전체를 통합한 군주인 위대한 Kamehameha 동상이 호놀룰루 시청에 있는 주요 지역에 위치해 있다. Kamehameha 날에는 주정부 축제일으로써 그의 탄생을 기념하고, 거대한 70피트정도의 플루메리아꽃 화환이 동상에 걸어 놓고, 특별한 퍼레이드 축제가 열린다. 모든 거리에서는 법적으로 하와이 언어와 이름만을 사용해야 한다. Kamehameha 고속도로가 가장 유명하다. 또 다른 Kamehameha와 유사한 동상 하나가 워싱턴 D.C에 서 있는데, 하와이에 있는 두 개 동상 중 하나이다.

나중에 이민 온 많은 사람들은 동질감을 부여해 주는 기념물을 간직하고 있다. 즉 선교사박물관이다.(이 박물관은 1820년대에 뉴잉글랜드 선교사들이 지은 초기 건물, 초기 교회, 아시아의 종교적인 성지나 묘지 중 하나이다.)

또한, 하와이주의 동질성을 보전하는 역할을 하는 것으로써 예술공연을 들고 있다. R.D. Trimillos 박사(하와이 대학 민족음악 학자이며, 하와이 주 문화·예술재단 위원이다)는 다음과 같이 서술하고 있다.

“--음악은 하와이 국민들에게 가치, 신념, 정신을 표현하는 유일성과 독특성을 부여해 주고 있다. 대부분 사람들은 음악을 접촉함으로써 무엇인가를 경험하게 된다. 음악은 외부와 아주 가깝게 접근할 수 있는 문화 중 하나이다.(그러나 항상 쉽게 이해할 수 있는 것은 아니지만)”

1994년에 하와이 주 문화·예술재단에서는 ‘하와이 음악’이라는 테이프를 제작하였다. 다음과 같이 여기에는 공연내용들이 들어 있는데, 하와이에 와서 하와이 유산들을 부흥하려는 많은 사람들에게 중요한 방법을 제공하고 있다.

- 고대 하와이 노래
- 태평양 섬 교회음악:하와이와 통간
- 아프리카-미국 복음 음악
- 현대적인 하와이 음악
- 태평양 섬 노래: 통가, 사모아, 키리바티
- 일본 Gagabu와 Sokyobu 음악
- 오키나와 고전과 민속음악
- 일본 봉 댄스 음악
- 중국 음악
- 한국 음악
- 남서아시아 음악:라오티안과 베트남
- 플랜테이션 음악:프에로토 리칸
- 플랜테이션 음악:포르투칼
- 플랜테이션 음악:필리핀
- 미국 원주민 음악
- 북미와 유럽 음악

그리고 전통적인 하와이 춤인 홀라(Hula)는 또 다른 동질감을 주고 있다. 홀라 협회는 예전 뿐만 아니라 오늘날에도 독특한 점을 지니고 있다. 홀라 협회에서는 많은 경기를 개최하는데, 여기에서는 춤뿐만 아니라 전통적인 하와이 언어 노래가 공연된다. 그 노래들은 하와이에서 구두로 전해지는 전설, 계보 그리고 이벤트이다. 그리고 그 노래들은 가끔 자연환경의 아름다움을 표현하는 기호로 쓰여진다. 다음 노래는 O'ahu의 바람부는 쪽에서 Ko'olaul를 칭송하는 가사를 번역한 것이다.

어쨌든 하와이 원주민들은 자연의 미를 보전함으로써 강한 문화적이고 역사적 의미를 부여하고 있다.

1A-2 이러한 역사적 유적지들은 보전·관리하고, 동질성을 가짐에 있어서, 부딪치는 문제점과 어려움은 무엇입니까?

최근에 불필요한 항공기 소음 특히, 헬리콥터 소음으로부터 공원을 보호하자는데

대해 논쟁이 있었다. 환경주의자와 자연애호가들은 공원에 외부 침입이 없게 함으로써 많은 관광객들이 보다 많은 야외풍경을 즐길 수 있도록 하였다. 국내 공원의 임무는 가능한 많은 관광객들이 쉽게 넓은 광야에 접근하고, 저렴한 비용으로 시설물을 이용할 수 있도록 서비스를 제공하는 것이다. 즉 이러한 행위는 인간들의 파괴로부터 광야와 야생동물들을 보호하려는 그들의 욕구 및 목표와 일치하기 때문이다.

하와이 원주민들이 소위 '신성한 지역'으로 건축물이나 도로를 개설함에 있어서 정치적으로, 문화적으로 충돌이 일어나고 있다. 최근 H-3라는 새로운 고속도로가 O'ahu에 구축되었다. 일반인에게 공개되기 전에, 10마일 정도의 도보경주가 그 위에서 열렸다. 그러나 수 천명의 지방 주자들이 하와이 원주민 위원회의 반대로 인하여 경기를 보이콧하였다. 위원회는 도로위에서 피켓을 들고 경기를 막았다. 또한, 환경주의자들은 지역내 산과 생태계를 황폐화시킨다고 해서 도로를 폐쇄하였다. 그래서 그들은 여러 해동안 도로개설을 연기해 왔다.

또 다른 도전으로 도시를 재건설하려는 움직임이다. 이것은 20세기에 중요한 부분을 차지하는 유명하고 역사적 건물을 파괴하는 행위가 되고 있다. 시민들은 종종 이러한 행위와 역사적인 극장, 그리고 다른 건축물의 파괴를 막으려는 캠페인들을 한다. 역사적인 건축물을 보호·규제하려는 움직임으로써 소규모 집단들이 종종 개인적으로 기금을 마련하거나 건축물을 재건하고 있다. 지난 하와이 역사를 보전함에 있어서 종종 오늘날의 경제개발과 직접적으로 충돌을 야기하게 된다.

일반적으로 역사적인 현장들을 재건하고 보전하는데는 많은 예산이 필요하다. 즉 예산의 부족으로 가치 있는 지역 및 건축물을 보전하는 것을 연기하거나 못하고 있는 실정이다. 호놀룰루 풀장(Natatorium)이 바로 그 예이다. 풀장은 돌과 시멘트로 만든 옥내 수영장과 외야올타리, 건물정면으로 구성되어 있다. 풀장은 미 재향군인의 날을 기념하기 위하여 지어졌다. 풀장 지역은 대다수 하와이의 초기 올림픽 영웅들(전설의 영웅인 Kahanamoku 공작이 포함하여)이 훈련해 오던 장소이다. 또한 많은 젊은 세대들이 와이키키해변에 있는 소금풀장에서 운동하면서 자라던 곳이다.

지금에는 우리들은 매우 신선하고 안전한 수영을 할 수 있는 현대적인 옥내 풀장이 상당히 많이 가지고 있다. 풀장(Natatorium)은 여러 해 동안 황폐화되어 있다. 이유는 정부가 파괴하거나 재복건하는데 기금을 가지고 있지 않거나, 오늘날 풀장에 적용하고 있는 안전기준에 풀장(Natatorium)이 쉽게 맞지 않기 때문이다. 그리하여 미재향군인들의 협조하에 개인조직들이 그 건축물을 복원하기 위하여 많은 기금을 조성하기 시작하였다. 동시에 그 건축물이 충분한 안전성과 유용성이 있는지 없는지에 대해 계속적으로 논쟁을 벌이고 있다.

하와이 극장도 마찬가지다. 이 건물은 1930년대 야외 실공연장으로 지어졌고, 오랜 도시 한복판에 우아한 장식을 갖추고 있다. 여러 해 동안 그 지역은 황폐화되어, 어둠이 진 후에는 고약한 냄새가 진동하는 곳으로 남아버렸다. 하와이에는 점차 오래된 건축물들을 재장식하고 복원하려는 움직임이 일고 있다. 현재 도시 전체를 보전하고 재복원하려는 사업을 추진하고 있다. 수 백만 달러가 개인적으로 모금되었고, 하와이 주에 의하여 조달되었다. 오늘날 하와이 극장은 요금은 비싸지만 살아있는 놀이장(세계적인 재즈 페스티벌)으로써 아름다운 상징물이 되고 있다. 그리고 어둠이 진 후에는 집회장소로 호놀룰루 도시를 재복원하고 있다.

그러나, 역사적으로 보전하려는 계획이 있다면, 중요한 것은 공적 혹은 사적 기금의 지출이 없이는 안된다는 것이다. 많은 원주민들은 그렇게 할 만한 가치가 있다고 믿고 있다.

1A-3 당신 하와이 섬에서는 이러한 역사적 유적지에 관광객을 매혹시키는 방법으로 어떻게 하고 있습니까?

제2차 세계대전때의 재향군인들과 가족들에게 매혹을 주는 아리조나 기념물외에, 하와이에는 많은 관광객들을 매혹시킬 수 있는 것으로써 천혜의 자연과 기후가 있다. 이러한 정책은 몇몇 사람들에 의하여 어느 정도 근시안적으로 수행되고 있다. 왜냐하면 멋진 해변들이 아시아·태평양지역의 여러 지역에서 볼 수 있기 때문이다.

하와이에는 천혜 자연을 보기 위하여 많은 관광객들이 들어 온다.: 하와이 섬에 있는 Kilauea(살아있는 화산)관광센터에 의하면, 1994년 한해에 2,498,785명의 관광객들이 들어왔다고 하고 있다. 다음은 1994년에 관광객들이 가장 인기 있다고 하는 지역들이다.

- Kilauea 방문센터(하와이 섬) - 2,498,785명
- 진주만(O'ahu)에 있는 미 아리조나기념관 - 1,534,69명
- 폴리네시아 문화센터(O'ahu) - 942,459명
- 호놀룰루 동물원(O'ahu) - 755,860명
- 시라이프 공원(수족관)(O'ahu) - 596,675명
- 비숍박물관(O'ahu) - 517,947명
- Iao 계곡 주 기념물(Mau'i) - 449,000명
- Waimea Falls 공원(O'ahu) - 433,497명
- 태평양 고래센터(Mau'i) - 400,000명

· Mau'i 열대식물 - 322,786명

그러나, 최근에는 일반적으로 공연과 비디오예술뿐만 아니라 하와이 문화센터를 통하여 문화관광의 장점에 초점을 맞추고 있다. 아울러, 하아키키의 이미지와 다른 천혜 자연의미를 통하여 하와이를 많은 사람들에게 홍보를 계속적으로 하고 있다.

하와이 주에 많은 사람들을 유입하려는 인식하에, 현재 많은 사업가들을 매혹시키고 대단위의 회의시설을 갖춘 컨벤션센터를 짓고 있다. 아시아·태평양지역에서 관광유치가 치열하다. 성공이나 실패냐는 여전히 노력여하에 달려있다. 최근에 관광객 수와 수입이 늘어 들고 있다.

2. 산업구조와 1차산업의 과제

2-1 당신 하와이 섬에서 1차산업이 차지하는 부분이 얼마며, 1차산업 육성정책이 특별히 있습니까?

1차 산업이 농업이라고 한다면, 1995년에 농업이 총 노동력의 2%를 차지하고 있다. 이 규모는 1970년대 5%, 1980년대 4%, 1990년대 3%로 하락하고 있다.

전통적으로, 하와이 원주민들에게 있어서 농업과 어업은 중요한 1차산업이다. 19세기 소규모 농업이 시작된 이래로 대량의 이민자들이 아시아에서 하와이로 유입되면서 대규모 식물을 재배하기 시작하였다. 몇 가지 중요 농작물 경작 진화과정을 살펴보면 다음과 같다.

- 1856년 - Kauai에 Lihu 사탕을 재배하기 위하여 처음으로 대단위 관개수로로 설립하였다.
- 1860년 - 하와이에 쌀의 수출을 가능하게 만든 새로운 혈통 좋은 벼종자가 수입되었다.
- 1860-70년 - 최초로 사탕재배에 비료를 사용하였다.
- 1878년 - Maui에 17마일 정도의 Hamakua 관개수로가 설립되었다.
- 1885년 - 농작물로서 파인애플을 개선하기 위하여 다양한 파인애플 종자를 수입하였다.
- 1891년 - 최초로 파인애플 통조림을 생산하였다.
- 1895년 - 사탕 생산량이 150,00톤에 이르렀고, 1900년에는 56개 사탕농장이 되었다.

- 1905년 - 사탕 생산량이 426,00톤에 이르렀다.
- 1906년 - Oahu에 파인애플 수출 통조림 공장이 문을 열었다.

1920년대와 1930년대에 하와이 경제는 전적으로 대규모 농업에 의하여 이루어졌다. 즉 하와이의 전통적인 토지이용과 소규모 농업체계를 바꾸었다. 이와 같은 점에서 하와이 농업역사는 제주의 농업역사와는 다르다고 할 수 있다. 부분적으로 토지의 특성 때문에 제주농업에서는 특이한 기술혁신이 거의 보이지 않았다. 돌담으로 둘러싼 조그만 울타리에서 농작물을 수확하였다. 가축들이 보다 넓은 초야에서 길러지지만, 전통적인 농작물을 재배하는데는 어려움이 많다는 것이다.

제주와 하와이는 유사한 환경적 요인을 공유하고 있다. 섬이라는 매력을 통하여 대체로 농업에 의존하고 있다는 것이다. 하와이에는 푸르른 사탕수수과 황금빛 파인애플이 있다. 제주에는 눈에 보이는 다양한 자연풍경들이 있지만, 많은 사람들이 새로 돌아난 벼와 함께 봄에 피는 노란 유채꽃의 아름다움을 잊어버린다.

1960년대에 하와이는 모든 토지를 4개 구역(Zone)으로 나눈 토지이용관리법을 통과시켰다. 토지구역을 농업지역, 자연보호지역, 농촌과 도시지역으로 구분 지었다. 토지소유자는 농사용 토지로 변경하기 전에 반드시 토지이용위원회의 특별허가를 받아야 한다. 그 외에 지속적인 농사용 토지보전을 위하여 세금혜택을 부여하고 있다. 오랜 동안 토지를 농사용으로 이용하는데 대해 세계상의 특권을 부여한다. 그러나 만약 토지소유자가 10년간의 경작기간이 지나기도 전에 토지변경을 하는 경우에는 벌금을 지불해야만 한다.

농사용 토지들이 주택개발이나 관광리조트로 사용되기 때문에, 하와이 유권자들은 1978년에 주 헌법 특별 수정법안을 제출하였다. 수정법안은 다음과 같다.

제 11조. - 자원의 보호, 규제 그리고 개발

제 3 항.- 농사용 토지. 주정부는 농사용 토지를 보전·보호하고, 다양한 농업을 권장하고, 농업의 자급자족을 증대시킨다. 그리고 적절하게 농사용으로 토지를 이용하게 한다. 입법부는 이를 달성할 수 있도록 기준과 표준을 세워야 한다. 주정부에 의하여 중요한 농사용 토지로 규정된 토지는 이러한 목적을 충족시켜야 하며, 입법부에서 제정한 기준과 표준, 그리고 토지구역 재편성을 맡고있는 입법의원 3/2이상의 찬성없이 주정부 또는 정치적인 세력에 의하여 나누어져서는 안된다.

주정부의 농업보호정책외에도, 미연방정부가 소위 '가격지원' 혹은 국제적인 시장경

쟁에서 이길 수 있도록 사탕산업에 자금을 지원하고 있다. 하와이에서 사탕가격은 의회가 보조금을 대폭 지원해 주기 때문에 매우 낮다.

2-2 1차 산업에서 가장 당면해 있는 문제는 무엇입니까?

과거 몇 년간에, 의회의 재정적인 지원에도 불구하고 설탕과 파인애플 재배지가 줄어들었고, 사라질 위험에 처해 있다. 하와이 농업과 어업을 다각화하려는 노력이 계속되고 있다. 설탕대신에, 커피, 메카데미아 밤, 꽃, 파파야, 그리고 과일종류, 채소류 등의 재배가 활발하게 이루어지고 있다.

주요 움직임은 지방농부, 양식어업자, 어부들이 신선한 상품을 제공함으로써 관광객들의 욕구에 맞도록 하여 가격면에서도 경쟁할 수 있는 체제를 갖추고 있다. 즉 이것은 하와이가 세계적으로 고립된 섬이고 다른 세계 시장으로의 상품 수송비용도 많이 들기 때문에 최선의 노력을 기울이고 있는 것을 보여주고 있다. 심지어 관광산업과 함께 상품에 대한 시장점유율은 상대적으로 적게 나타남으로써 하와이 농업에 대한 투자가 줄어들고 있다. 이것은 본토와 매우 가까운 제주와는 다르고, 상품을 수출하는데 별로 문제가 되지 않는다.

또한, 제주와 하와이는 공유된 문제들을 지니고 있다.: 농부들은 지방적(편협적)이고, 그들의 생산물을 구입하는 호텔들은 외부 거주자들의 소유이다. 그들은 본토생산자들과 확실하게 경쟁을 할 수 없다면 자신들에게 어떠한 혜택도 받지 못한다는 것을 알고 있다.

새로운 농업생산물인 커피, 메카데미아 밤 등은 굉장히 잠재력이 있고, 중요한 수출품목이 되고 있다. 비록 어업의 팽창에 상당한 어려움이 있어왔지만, 오늘날 어업도 전망이 좋다. 오히려 근해어업의 쇠퇴가 세계시장을 향하여 새우양식을 포함한 어업의 매력과 경제적 유인체제가 강화되고 있다.

또한, 기술의 발전도 중요한 몫을 하고 있다. 하와이의 큰섬(Big Island)에서는 건강식품으로 알려져 수출하고 있는 영양말류를 기르기 위하여 차가운 바닷물을 사용하고 있다. 하와이는 12개월 동안 생물의 성장기를 갖고 있기 때문에, 생물공학 업체들이 생물 실험에 대한 관심이 대단하였다.

맑은 물을 댈 수 있는 것에 의존하는 소규모의 농업과 새로운 호스개발을 위한 적정한 물을 대야하는 농업사이에는 중요한 문제가 존재한다. 오후우섬 물은 산을 통해 맑은 물이 흐르는 바람이 불어오는 쪽에서 설탕과 파인애플이 자라기에 적당한 바람이 불어가는 쪽으로 전환시켜왔다. 이제 현실로 다가온 그러한 재배지들은(바람이 불어오

는 쪽의 농부들은 그들의 개울들을 복구하기 위해 무던히 애썼다.) 타로의 개관뿐 아니라, 환경의 복원을 위해서도 중요하다.

사실, 힘과 농업의 중요성을 위해 애쓰는 것은 자주 공급원인 물의 조절을 중심으로 움직여왔다. 하와이에 거주하는 이들이 늘어났기 때문에 깨끗한 물을 사용하는 것은 그 지속력의 한도를 넘어설 수밖에 없었다. 고립된 섬이었으므로 맑은 물을 대신할 것은 없었다. 가장 영향력있는 경제적 흐름은 역사적으로 이러한 노력이 주름잡았다.

1970년대와 1980년대 동안 하와이와 미국은 총체적인 환경 흐름에 있어서 물과 같은 천연의 다양한 자원을 보호하기 위해 많은 법률을 규정했다. 이 규정은 우선 정부의 규정을 증대했다. 1990년대 후반 그때까지 어떠한 경제적 활동에 정부의 개입을 싫어하는 정치의 보수적 권한을 흔들고 있었다. 심지어 현재 존재하는 보호법들을 유지하는 것조차 정치적으로 불가능하게 되어서 더 많은 보호 규정들이 요구되었을 뿐 아니라, 공급원 또한 더 많은 보호가 요구되었다.

강력한 경제적 권한의 이득을 조절하기 전에 섬의 천연자원을 보호하기 위한 매우 중요한 기회를 얻어서 수단화시켜야 한다. 제주도는 물을 포함한 천연자원의 이용에 있어 점점 더 많은 권한을 얻기 시작했기 때문에, 환경보호를 위한 재빠른 움직임이 요구되어진다. 한번 이루어진 발전의 소산은 더 이상의 개발을 결코 만들어내지 않게 한다.

중문관광단지는 중문의 자연 그대로의 아름다운 해안을 회복하는 것을 어렵게 만들었다. 좋거나 말거나, 중문은 이제 자연적인 아름다움의 근원보다는 와이키키를 더 닮아갈 것이다.

2-3 당신섬이 관광자원을 1차 산업으로 사용한 방법의 예를 우리에게 주십시오.

가장 먼저이자 중요한 농업의 역할은, 이미 설명된 바와 같이, 모든 섬에 녹색의 필드를 지키는 것이었다. 농작물과 그것에 물을 댈수 없다면, 여러곳에서 온 관광객들은 말라버린 땅과 황폐함을 볼 것이다.

두 번째 중요한 역할은 그자체의 생산물에 있었다. 수많은 방문객들은 신선한 파인애플을, 커피생산을 위한 코나, 마카다미아 땅콩의 박스를 위해 하와이로 떠났다. 이것들과 다른 생산물들은 그 섬들과 관계되었고, 우리가 제공해야하는 것들의 광고의 방법을 비공식적으로 공급했다. 사람들은 동료들이나 친족들에게 줄 기념품들이나, 어떤 것들을 원했다. 만약 이런 생산품들이 티셔츠처럼 어떤 장소에서나 구입할수 있

는 것이었다면, 그것들을 구하러 하와이에 올 이유는 없는 것이다. 그러나 그러한 생산물들이 하와이에서 자란다면 그것은 더 큰 의미를 지니는 것이다.

제주도처럼, 하와이는 이곳을 방문하는 사람들이 신선한 해산물을 맛볼 수 있을 필요가 있다. 해안 근처의 수산업이 쇠퇴하였기 때문에, 하와이는 더 통제된 환경에서 생선을 기를 용량을 증가시킬 필요가 있을 것이다. 성대한 농업산업은 하와이의 미래 관광산업의 부분이다.

이상적인 기후, 농업의 실험, 생물과학적으로 제조된 생산물들이 더 새롭고 더 정교하기 때문에, 농업의 일을 위해 하와이에 온 관찰자와 학생들에게 있어서는 적소일 수 있다. 하와이의 열대 농업대학은 그것을 창조한 원산지 만큼이나 우리의 미래의 큰 부분이다.

3. 산업구조와 3차산업

3-1 만약 당신의 지역에 컨벤션센터가 있다면, 사용, 잇점, 관광을 위한 그리고, 일반사회를 위한 방법을 말씀해 주십시오

하와이의 컨벤션센터는 아직 완성되어지지 않았다. 그러나 아시아-태평양 지역에서 컨벤션 사업의 안전한 확실한 부분이 되기 위한 계획을 세워왔다. 하와이 관광산업의 역할을 해 나갈 컨벤션센터는 두가지의 요소를 가지고 있다.

첫 번째 - 하와이에 와야할 관광객의 정확한 숫자를 파악하여 닷을 정확하게 고정시키기 위한 것이다. - 우연, 휴양 관광이 쇠퇴하더라도

두 번째 - 현재 통용되고 있는 호텔의 용량보다 더 큰 그러나, 메가 컨벤션센터의 규모보다는 작게 컨벤션을 위한 새로운 시장을 개발하기 위함이다. 하와이의 적소 시장은 7에서 10,000 대회 출석자로 보여진다. 이런 시나리오 상에서, 낙관적인 예측가들은 그 센터가 하와이에 더 많은 세입을 가져다줄 것을 확신한다.

부가적인 기능은 현존하는 편의에 직접적인 경쟁에 놓여있음에도 불구하고, 컨서트, 지방 이벤트들을 위한 현대적 세입을 제공한다는 것이다.

3-4 귀 섬에 국제 관광객들이 증가하게 한 방법을 말씀해 주십시오.

국제적 관광객들은 오직 항공편에 의해서 도착한다 해도 과언이 아니다. 최근 발전은 하와이에 직접노선을 추가함으로써 수송능력을 증가시켰고, 안심할 수 있는 수송

준비를 갖추었고, 거대한 제트기가 오아후 섬에 도착함이 없이 직접 이, 착륙할 수 있도록 하와이 근처의 섬에 큰 활주로를 개발했다는 것이다.

하와이를 위한 부가적인 문제는 연합정부가 한국 관광객들을 위해 비자 없이 들어갈 수 있도록 허가가 가능하도록 노력하는 것이다.

3-5 귀 섬의 국제적 접근의 용이성에 대한 장·단점을 말씀해 주십시오.

하와이는 대부분의 관광객 시장으로부터 벗어나 있었기 때문에, 우리의 산업은 두 개의 장애에 의해 부담이 되었다. 여기에서 시간을 보내고, 비용을 써라. 시간은 매일 밤에 하와이로 출발하는 것보다 오히려 제주도나 괌에 가는 것이 아마도 더 나을 것으로 여기는 짧은 휴가철 일본 관광객들과 같은 시장을 위해 관련된 시간을 의미한다. 비용은 민감한 시장 가격과 관련된 비용을 얘기한다.

3-6 만약 귀 섬이 국제적 공항과 항구를 갖추고 있으시다면, 주요 투자자들은 누구입니까?

그 두가지 질문에 대한 대답은 연합정부로부터 중요한 지원을 받고 있는 하와이주이다. 그러나, 착수사례금과 부두 지대 절차를 통해 공항과 항구에 중요한 물자를 또한 기부하는 사적인 부문을 가진다. 하와이의 항구는 호텔에서 사용된 모든 생산물의 90%를 차지하며 관광객들이 교통편으로 선박을 이용하여 하와이에 들어오기 때문에 하와이 관광산업에 아주 중요하다. 그래서, 특별히 미국 서부연안으로부터 등급을 정하는 컨테이너의 정치와 경제는 산업을 위한 가격구조에 직접적인 충격을 가한다.

3-7 컨벤션센터와 국제관광객들 수용과 관련된 귀 지역의 부가적인 문제는 무엇입니까?

첫번째 문제점은 사업장소로 보이지 않는 것이다. 그것은 태양과 파도와 연관된다. 사실 하와이에서 하는 사업은 그들이 단지 여행을 핑계삼고, 열정과 아름다운 섬의 환경, 특히 겨울철을 즐기기 때문에 자주 실패를 맞게 된다.

두 번째 문제점은 일반 교통 중심지와 지역민들을 위한 삶의 질과의 충돌 뿐 아니라 컨벤션사업을 위한 방문객들의 많은 인원을 이동시키는 것과 관련해 센터의 현재

위치이다.

오아후에 신속한 이동이나 모노레일 시스템을 갖춘 건물을 위한 거둬진 노력에도 불구하고, 이러한 노력들은 실패했다. 컨벤션센터의 위치는 컨벤션센터 주변에 들어서길 원하는 많은 호텔들의 경쟁의 구실을 만든다. 최종 결론은 유용한 땅, 정치, 비용 그리고, 와이키키의 한가운데에 센터의 위치를 방해하는 장애물들을 극복하는 능력에 달려있고 그래서, 더 많은 호텔들에 가깝게 다가가는 것이다.

그 센터가 열리면 수송은 악몽일거라고 예언되고 있다. 이것은 또한 그센터의 오랜 기간 재정에도 영향을 미칠 것이다. 만약 지방에 거주하는 사람들이 이러한 편익을 얻는다면 반드시 교통체증에 묶일 것이다. 그들이 중요한 컨벤션이 마을에 들어서면 그들은 그 편익을 선택한 것이다.

4. 산업구조와 2차산업

4-1 귀 섬의 중요한 2차산업은 무엇입니까?

농업의 외부에는 그야말로 관광사업을 위한 2차적 산업이란 없다.

그러나, 기초 교육산업이 있다. 많은 작은 단과대학들은 주학생들 외에 특히 외국 학생들을 유혹해서 하와이의 대학에 아첨해왔다. 지금까지 이것은 대략 수업료, 숙식 등을 포함해서 연 100,000불을 가져왔다. 작게는 2주, 3주의 짧은 기간 교육 방문객들을 위한 성장하는 시장이다. 예를 들어, 아시아 태평양 교류를 위한 센터는 짧은 기간 간호, 미국 연구, 제2외국어로 그리고 타과목으로 영어 프로그램에 참여하기 위해 해마다 몇 백명의 교육적인 방문객들을 유혹한다.

또 하나의 다소 희망과 연관된 것은 방문객 건강 산업 개발을 위한 것이다. 우리 주에 오는 사람들은 치료를 위해 그리고 건강과 연관된 경험을 위해 온다. 지사는 부유한 아시아와 태평양 환자들이 건강을 돌보기에 편리하도록 하는 의미로서 주에 고기술의 의학적 유혹을 만들기 위해 애쓰고 있다.

4-4 산업구조의 장애로 인해 지방을 떠는 고등교육자들이 얼마나 있습니까? 왜 이러한 결과가 나타났는지 조사한 내용이 있습니까? 만일 그렇다면 그 결론은 무엇입니까?

그들을 돌아오게 하기 위한 특별한 정책이 있습니까?

하와이의 주는 이민 오는 사람들과 이민가는 사람들의 궤도를 유지하기 위해 노력

한다.

사업을 하기에 어렵다는 것과 함께 평판이 나있는 하와이의 고 생활비, 특히 주거비는 미국대륙에 거주민들의 이동을 어느 정도 가속시켰다고 하겠다.

1980년부터 1990년까지 다른주에 거주하는 하와이 토박인들 숫자가 51,314에서 72,272로 또는 40.8%증가했다. 같은 기간동안 하와이는 주외에서 이주해오는 개개인들이 37,752명 감소로 보여졌다. 1770년부터 1995년까지 거주인구 변화 요소를 보면, 우리는 1970년 21,400명, 1971년 30,000명이 증가하였음을 알 수 있다. 1980년대에 이것은 해마다 평균 약 15,000명의 증가가 나타난다. 1991년에는 20,000명 그러나 1995년에는 극적으로 8,300이 감소했다. 1991년에 한해에 “다른 곳에 사는게 거의 확실한” 사람들이 43,000으로 추정되었다. 이 숫자는 1992년에 47,900명으로 증가한다.

이러한 숫자는 모두 백십만이 약간 넘는 총인구에 바탕을 둔다.

대륙에서 대학교육을 원하는 사람들은 아마도 대학 근처의 일자리를 찾는 것도 있음직하다.

- 특히, 많은 대륙 사회에서 생활비가 훨씬 싼 곳으로 가다가 고등교육을 찾는다는 것은 대개 대륙 배우자와의 결혼과 연결되므로 더욱 하와이의 외부와 연결하고 있다.

상당수의 이러한 통계치들은 “역기능적 개인 구조”의 탓으로 돌려질 수 있다. 그러나, 정부업무가 축소되고 있고, 많은 사기업들이 또한 “소형화”되어지는 상황에서 관광산업 이외의 일을 찾는다는 것은 어렵다. 봉급생활자들은 단순히 생존을 위한 일을 할 것이다.

경제를 자극하기 위한 일상적인 노력이외에 농민들을 그 섬들로 돌아갈 수 있도록 유혹할 특별한 노력이 없다.

5. 지역정치의 지방화와 세계화 / 자치지역으로서의 국제적 위상정립의 과제지역

5-1 지방정부가 지방 정치상의 문제해결과 절차에서 얼마나 중앙정부로부터 독립되어있습니까?

전통적으로 50주 각각은 소위 “자치규정”을 많이 갖추어 있다. 우리 사회를 통치하는 법의 대부분은 주 그리고 군 수준에서 만들었다. 그러나 연합정부는 건강, 봉사, 고속도로 건설, 군기지, 환경보호, 그리고 소비자 보호 같은 면에서 중요한 프로그램

을 개발했다. 이 프로그램들은 주 세입에 중요한 공급원으로서의 자금이 된다. 이러한 새로운 재정적 의존은 주로부터 연합정부 정치의 변화를 초래했다. 주들은 마음대로 이런 저런 프로그램에 관여하기를 거절할 수 있다. 그러나 결과는 자금이 상당한 손실을 가져온다.

그러므로, 주들은 실제적인 독립보다는 이론상의 독립이라 할 것이다.

그러나 어떤 주들은 범죄의 통제, 지방 교도소, 지방 학교, 지방 의료, 봉사 프로그램, 그리고 각 주의 행정부문의 구조 같은 나머지 중요한 부분들을 통제한다. 각주들은 자체 구조를 갖는다.

5-2 귀 섬은 언제부터 지방자치제도를 시행했으며, 자치제도의 장·단점은 무엇입니까?

오래전 하와이는 왕령에서 독립되어 주가되었다. 1893년 미국은 하와이 군주정치의 정복에 참가했다. 몇 년후에 하와이는 미국에 합병되었다. 하와이는 1959년까지 미 주로서의 영토에 종속되었다. 그때서야 우리 각주의 지사들은 연합정부에 의해 지명되었다. 1959년 후에 하와이는 모든 주가 누리는 상당한 자치권을 누리게 되었다. 이것은 대표된 그룹하에서 마치 미국인들이 아시아인들의 조상인 것처럼 정치적 힘을 실행할 기회를 주었다. 사유지의 당시 하와이는 주로 코카서스인들에 의해 지배당했다. 1950년대 이후 그 식민지 거주자들의 후손들은 민주당을 통해 지방 정부를 지배했다.

그래서, 하와이를 위한 지방 자치권으로의 이동은 단순히 대륙 대 지방의 힘 보다는 더 큰 관계를 가지게 되었다. - 이것은 정부의 목적에 대대적인 혁신을 불러일으킨 것이다. 모든 그룹을 위한 동등한 기회는 미주로서의 지위를 5년간 인증하게 되었다. 몇몇 사회 대학들을 완성한 대규모의 미국 시스템들이 개발되었다. 이와 더불어 젊은 하와이 거주민들을 위해 법률학교, 의학 학교, 그리고 전문대학들이 최상의 기회를 제공하기 위해 실행되었다.

5-3 귀 섬에는 정당들이 있습니까? 만약 그렇다면, 시민들로부터 얼마만한 지지를 얻고 있습니까? 지방 정부는 지방 시민들의 관심에 얼마나 부응하고 있습니까?

미국의 경우처럼, 하와이는 공화정과 민주당의 두가지 정치적 시스템에 의해 움직

인다.

미 주로서의 지위를 얻은 후부터 민주당은 지배적이고, 단체들로부터 일관된 지지를 얻고있으며, 2세,3세 거주민들이다. 최근 사회는 재배지 구조와 역사의 센스를 잃고있고, 우리는 초기 미주로서의 지위를 얻었을 당시의 많은 민주적 사상이 변하여 가고있음을 볼 수 있다.

제주와 비교해서 보면, 하와이는 완전히 자치 정부이다. 다소 다른 주들로부터 독립되어 있지만, 우리의 경제와 정치적 삶은 우리의 대륙의 영향을 별로 받지 않는다. 워싱턴은 서울이 제주에 영향을 미치는 정도보다 덜하다. 사람들이 자주 정부책의 남용에 대해 불평하지만, 사실은 지방민들은 완전한 통제에 있어서 꽤 기분 좋게 여긴다. 그러나, 이것은 더 큰 경제적 힘이 하와이에 영향을 끼치지 않음을 의미하는 것은 아니다.

얼마전 하와이의 대학 교수는 영향권 하에 있는 하와이라는 제목으로 책을 펴냈다. 노엘 켄트 박사는 초창기로부터 하와이 사회를 지배했던 강한 경제적 힘에 있어서의 방법들을 재음미했다. 이 외부 통제는 땅의 소유주로서의 자격과 일류 호텔의 소유주로서의 자격에서 느껴진다. 이것은 또한 투자의 중요한 공급원으로서 대륙시장을 겨냥한 수출로 생각했다. 100억이상의 재산과 함께 Bishop Estate는 해안가에 그들 자금의 대부분을 투자했다. 주의 벽촌 시스템의 진가도 마찬가지로, 이곳 또한 상당한 자금을 가지고 있다.

그래서, 하와이 정부의 자치권은 경제적 영향들의 광범위한 다양성으로부터 격리되어있지 않다. 우리는 꽤 소규모의 시장이 외부의 힘에 더 영향을 받음을 의미한다. 최근 하와이의 병원들은 대륙의 대기업들이 이 섬에 와서 본질적으로 건강 관리 산업의 중요한 구획들을 조절할 것을 걱정하기 시작했다.

5-4 국제적인 문제들을 담당하는 사람이나 기구는 누구입니까? 그 하나의 예나 해결전략을 말씀해주십시오

하와이는 아시아와 태평양 국가들에 가장 인접해 있기때문에, 특히 관광산업에서 경제적 관계들에 영향을 미치도록 많은 시도가 있었다. 정규적인 높은 수준 여행은 지사와 공무원들을 위해 흔하다. 주의 사업부문, 경제, 관광부문들은 자주 하와이 상품들이 상품들과 용역들의 매매를 자극시키기 위해 배열될 수 있도록 아시아와 연결한 폭넓은 마케팅을 유지한다.

하와이와 동서부 센터에 근접한 대학들은 국제적 교류를 유지하고 개발하는 데 중

요한 역할을 한다. - 학자들, 학생들, 정부 사이에서. 가능한 많은 경우에서 대학 접촉으로부터 경제적 연결을 분리하기 위한 것도 또한 포함된다. 대학의 국제적 프로그램들 그리고 아시아, 태평양 문화와 언어의 강조는 지속적인 국제적 성공의 열쇠를 만든다.

하와이는 또한 태평양에서 논쟁이 되는 국제적 자원 해결책을 위한 노력에도 참여한다. 서태평양 어업 협정은 그런 절차의 하나이다. 또한 하와이의 해협기구 법률대학은 어업, 해양 채굴, 해양 에너지, 그리고 다른 중요한 화제와 관련된 국제적 논쟁에 초점을 맞추기 위해 노력하고 있다.

5-5 귀 섬이 국제 기구를 가지고 있다면, 그들의 역할들, 귀섬에 끼치는 역할 및 유효성을 알고 싶습니다.

비공식적 접촉인 정부 방문객들인 무역 사절단들 - 이들은 정치적, 경제적인 흐름의 거대한 정황에 맞추어 움직인다. 하와이가 많은 활동무대에서 국제적 역할을하기를 원하지만, 국제적 영향은 일본과 한국의 관광객들의 존재가 지배하는 것이 사실이다. 와이키키는 외국 언어의 표시와 결과적으로 2개국의 언어를 하는 사람들로 가득차 있다.

위에서 언급한 것처럼, 하와이가 관리 및 촉진능력을 가지고 있는 가장 중요한 분야는 국제적인 교육분야이다. 우리들은 이러한 프로그램에 많은 기금을 충당하고 있습니다. 만약 이러한 분야에 높은 우선권을 지닌다면, 국제적으로 위상과 영향력이 증대될 것이다.

6. 행정체계의 지방화와 세계화 / 민주행정의 정착과 품질행정체제의 정비

6-1 행정기능 및 재정분배 측면에서 중앙과 지방정부간 관계설정은 어떻습니까?

하와이에는 지방정부는 네 개의 자치구로 구성되어 있습니다. 즉 그 지역은 주정부에 의하여 설립되고, 모든 세입은 주의회에 의하여 결정됩니다.

각 자치구에는 헌장, 자치구의회, 시장이 있습니다. 호놀룰루시 자치구 시장은 주정부에서 두 번째 위치에 있습니다. 그러나, 각 자치구 기능은 주정부에 의하여 상당히 제한을 받고 있다. 대체로 각 자치구에서는 매해마다 부가적인 운영기금을 요청하고 있습니다.

비록 각 자치구는 많은 제한적인 기능을 수행하고 있지만, 일반시민들에게는 매우 가깝다고 할 수 있다. 그들은 도로를 건설·재정비하고, 집수리를 위해 허가를 받고, 소방업무를 하고, 법인을 체포 및 기소하고, 술집을 규제한다. 이러한 것들은 일상적인 삶에 관련된 문제들이다. 다른 한편, 주정부는 보다 범위가 넓은 문제에 관심을 가지며, 종종 일상적인 사회생활문제에 대하여는 거리를 둔다고 할 수 있다.

또한, 호놀룰루 시와 자치구는 조그만 지역에서 선출된 이웃 위원들(Neighborhood Boards)에 대해 관심을 둔다. 그들은 시에 많은 자문을 한다. 즉 새로 교통신호등을 어디에 설치할 것인가에서부터 새 보도설치문제, 이웃간 싸움, 농구코트에서의 전등설치 등에 대하여 자문을 한다.

6-2 하와이를 개발함에 있어서 선출직과 임명직 공무원 각각의 장·단점은 무엇입니까? 또한 그들 중 어떤 유형의 관료가 귀하의 섬의 발전에 더욱 도움이 된다고 생각하십니까?

일반적으로 선출직 관료가 임명직 관료에 비해 보다 적극적으로 정책결정에 참여를 하며 공공의 욕구를 더욱 반영하고자 한다. 그러나 그들이 민주주의의 실현을 위해 긍정적인 역할이나 부정적인 역할을 하는데는 여러 가지 변수가 작용을 한다.

선거구의 범위가 너무 넓은 경우에는 돈이 가장 많은 후보가 투표에서 당선될 가능성이 높다. 아마 후보자의 재력이 주민들의 투표결정에 많은 영향을 미치는 것 같다. 그리고 선거구의 범위가 넓을수록 후보자들은 범위가 작은 지역의 프로젝트나 발전계획에 대하여 중요하게 고려하지 않는 태도를 보인다.

민주적인 조직은 각각의 선거구에서 그 지역의 이익을 대변하기 위해 선출된 소수의 인원으로 구성된다. 그런 경우, 다수는 그들의 이익을 관철시키기 위해 투표를 통하여 소수를 통제하려 한다. 11명의 위원으로 구성되어 있는 의회의 경우, 5표만 통제가 되면 나머지 6표만으로도 충분히 시장의 특별법제정에 대한 거부권을 무효로 할 수 있다. 만일 위원의 수가 더 많을 경우는 반대세력을 저지하기가 더욱 어려워질 것이다.

하와이에서는 교육위원회(The Statewide Board of Education)에 대한 논쟁이 계속되고 있다. 교육위원회의 위원들은 사실 자치단체장이 임명하여야 하지만 선거를 통해 선출되어졌다. 이들이 선출된 것에 대해 찬성하는 견해는 선거를 통하여 지역주민들에 의해 직접 선출된 관료는 적어도 지역의 의견을 잘 반영할 것이라는 것이다. 그러나 교육위원회는 넓은 지역을 운영하고 있는데 반하여 인원은 작은 조직이다. 따

라서 그들은 그들의 권한을 자치단체장과 입법부와 나눌 수 밖에 없다. 심지어 일반 학교의 교장선생님은 말할 것도 없고 일선공무원이나 일반교원들도 그들 나름의 재량권을 가지고 있다. 따라서 정치적으로 야망이 있는 관료라면 그는 보다 많은 권력을 누릴 수 있는 또다른 관직에 출마하려고 할 것이다. 그리고 교육위원선거에 출마한 후보들은 대부분의 시민들에게는 거의 알려지지 않았을 뿐만 아니라 '교육향상'이라는 거의 비슷한 선거공약을 내세운다.

그러므로 그들의 자질의 차별을 판단하기란 어려우며 또한 승부에 있어서도 그들의 자질과는 상관없이 주로 기호번호 1번이나 특정한 인종의 성명을 가진 사람이 이기게 마련이다.

반대로 교육위원들은 자치단체장에 의해 임명되어야 어떤 일이 잘못되었을 때 책임의 소재를 명확히 파악할 수 있다고 주장하는 견해가 있다. 즉 그들을 임명한 자치단체장이 궁극적인 책임의 소재라는 것이다. 자치단체장은 교육위원으로 정치적 야망이 없는 중립적인 사람을 임명할 수도 있고 상관이 명령하는 대로 결재만하는 소위 "도장찍는 사람(rubber stamps)"이라고 불리는 사람을 임명할 수도 있다. 위원을 임명하는데 있어서의 문제점은 대부분의 권한이 자치단체장하에 있기 때문에 임명된 관료는 위임된 업무에 대해서 직접적인 책임을 지려하지 않는다는 것이다.

책임(Accountability)이란 흥미 있는 민주주의 개념이다.

대부분 하와이의 자치단체들은 선출직 관료와 임명직 관료로 혼합 구성되어 있으며 이는 힘의 견제와 균형을 이루게 한다. 특별히 조직된 기획위원회의 경우는 정책에 대해 권고를 하는 기능을 하며 위원회의 구성원들은 기획과 형성에 있어서 전문가들로 임명된다.

그리고 주민에 의해 직접 선출된 조직으로서 시의회는 정책에 대한 최종심사를 한다.

선출직 관료와 비선출직 관료 사이의 상호작용에 대한 모델은 여러 지방정부에서 사용되어진다. 선출직 관료든 비선출직 관료든간에 여론의 소리에 귀를 기울여야 한다. 그렇지 않으면 마지막 심판을 받기 위해 법정으로 가야하는 불행한 관료가 되고 말 것이다.

전문성과 정치적 대응성이 적절히 조화를 이룰 때 섬의 최고의 발전이 보장된다. 그리고 가능한한 정책결정과정에서 특정한 이익집단이 직접적으로 영향력을 행사하는 것을 막는 것이 중요하다. 왜냐하면 그들은 오로지 돈을 버는 것에만 관심이 있고 장기적인 차원에서 지역사회의 삶의 질에는 관심이 없기 때문이다.

섬의 개발은 종종 또다른 일자리를 필요로 하는 노동자들에 의해 증용되어진다. 그

들은 개발공사의 결과가 추하든 유용하든 혹은 환경을 파괴하든 그런것들에는 관심이 전혀 없다. 단지 그들은 새로운 일자리를 제공할 수 있는 공사를 수주하는데만 관심이 있다.

6-3 귀하의 섬의 지역자금의 재정자립도에 대하여 설명해 주십시오.

-- 재정지출과 자원을 배분하는데 있어서 귀하의 섬은 얼마큼 재량권을 가지고 있습니까?

위에서 언급하였듯이, 하와이 주정부는 주전체의 세금과 세입세출의 분배에 관해 완전히 독립적인 재량권을 갖고 있다. 자치단체의 경우도 주요한 세입원이 소득세에만 한정되어 있다는 것을 제외하면 그외의 재정운영에 있어서 독자적인 재량권을 갖는다.

6-4 귀하의 섬의 장래의 정책과 그와 관련된 가까운 장래에 실행해야할 일들에 대해서 설명해 주십시오.

주정부와 자치단체가 공동으로 여러 가지 장기계획들을 세웠었는데, 이러한 계획들의 대부분은 집행되지 못하고 보류된 상태로 남아있었다. 그런데 1970년대 후반과 1980년대 초반에 이르러 이러한 계획들에 대하여 새로이 관심을 기울이기 시작했다. 그러나 결국 그러한 계획들은 정치적 민주주의의 실현이라는 개념 때문에 한계에 부딪히게 되었다. 즉 민주주의의 원리에 따라 일정한 기간이 지나자 다시 새로운 선출된 관료들을 선출하게 되었고 예전에 확정된 정책들을 집행하게 된 새로 선출된 관료들은 과거 정책들의 직접적인 입안자가 아니었기 때문에 그들은 그러한 정책들이 집행에 대해 어떠한 의무감도 느끼지 않았던 것이다.

이러한 맥락에서 미래의 정책이 어떠한 것이라고 말하는 것은 무의미한 것일지도 모른다.

왜냐하면 모든 선출직 관료들은 현재의 법률과 계획에 대해 수정할 권리를 갖고 있기 때문이다. 따라서 정책에 영향을 줄 수 있는 특정한 경제적·정치적 변수들은 미리 살펴보는 것이 오히려 더욱 유용한 시도일지도 모르겠다. 예를 들어, 만일 또 한번의 심각한 기름 부족난이 닥친다면 우리는 항공연료가격의 인상을 예측할 수 있을 것이고 이는 곧 항공요금의 인상을 야기하고 결국에는 관광객의 줄어들 수 있다는 것을 예측할 수 있다.

장래의 정책들은 광범위한 여론수렴과 일관되고 능력있는 행정리더십에 기초를 두고 만들어져야 한다. 예를 들어, 만일 제주도가 교육산업의 발전과 관련된 어떤 미래의 정책을 추구하고 있다면

7. 사법체계의 지방화와 세계화 / 자치지역의 사법체계의 정립

7-3 귀하의 섬의 경찰·사법제도는 연방의 경찰·사법제도로부터 독립되어 있습니까?

의회에 의해 제정된 법률은 주정부 혹은 자치단체의 조례보다 우위를 차지한다. 그러나 의회에 의해 제정된 대부분의 법률들은 경찰분야를 다루지 아니한다. 그러나 가끔 의회는 피고인이 연방법원에서 재판을 받아야 한다는 내용의 연방처분특정범죄(A particular crime a Federal Offense)과 같은 것을 규정하기도 한다.

만일 재판의 내용이 확실히 연방재판의 내용이거나 하급법원(주법원)의 심각한 실수가 인정되어지는 경우에 주법원의 판결은 - 그것이 형사범죄이든 민사범죄이든지간에- 보통 연방법원이나 이의 상위법원인 미연방합중국 대법원에 상소되어진다.

각각의 주(State)는 독립적으로 그들 나름의 사법체도의 구조와 행정체계를 만들 수 있다. 예를 들어, 주법원은 교통위반에 관한 문제만을 다루는 특별법원을 만들 수 있다. 그리고 주법원이 판사를 뽑는 것도 독립적으로 이루어진다. 즉 임명되어진다는 것이다. 판사들은 가끔 판사임용위원회(Judicial Selection Commission)에 의해 추천을 받아야 하거나 선출된 관료 즉, 주의원으로부터 승인을 받아야 한다.

그리고 주정부는 배심원들의 보수체제와 행정구조의 결정하는데 있어서도 독립적이다. 또한 연방법원의 관할에 속하는 범죄를 저질러서 연방교도소로 보내져야 하는 죄수의 경우를 제외하고는 교도소 운영도 주정부의 기능에 속한다. 물론 테러와 같은 심각한 범죄의 경우는 연방조사위원회의 소관에 속한다.

7-4 귀하의 섬의 사법제도가 섬의 사회질서에 어떠한 영향을 미쳐왔습니까?

사회질서를 통제하며 그 사회의 문화와 요구를 어느 정도 관련을 가지고 있는 법 제도들이 섬에 대하여 중요한 영향을 미친다는 것은 당연한 사실이다.

민주주의에서 사법제도는 당대의 여론을 반영한다. 사법제도가 지역사회의 변화하는 욕구에 대응하지 못할 경우 문제가 발생한다. 때때로 어떤 법률들은 오늘날의 현

대적인 삶을 고려하지 않고 여전히 십년이십년전쯤의 관점에 바탕을 둔 것들도 있다.

미국에서는 10대청소년범죄자들은 처벌에 있어서 성인범죄자들과 확실히 구별한다. 그러나 최근 들어 어린 청소년들의 폭력적인 범죄가 많이 보도됨에 따라 청소년범죄도 성인범죄와 똑같은 방식으로 처벌해야 한다는 여론의 소리가 일고 있다. 또다른 변화의 영역은 가정범죄에 대한 인식의 변화이다. 과거에는 남편이 부인에게 폭력을 남용하는 일은 사적인 문제로 치부해왔다. 그러나 오늘날 많은 법률은 이러한 폭력남편을 체포·구속하도록 규정하고 있다.

즉, 사회가 변해감에 따라 사법제도도 반드시 그러한 변화의 물결에 적응을 해야 한다.

8. 사회의 지방화와 세계화 / 정체성의 확립과 민관의 공동리더쉽

8-1 귀하의 섬은 주정부의 활동에 어떠한 방식으로 시민참여를 유도하며 어떻게 활용하고 있습니까?

시민참여를 위한 주요한 수단은 특정한 정책에 대해 정부에게 주민의 의견을 말하는 것에 의견을 기울이는 것, 즉 여론을 수렴하는 것이다. 이러한 여론은 새로운 규칙(이른바 New Fishing Regulation)을 제정하기 전에 각급 행정부처나 임명된 위원회임원들 혹은 시의원과 같은 선출직 관료들에 의해 수렴되어진다. 일반적으로 주사법부나 시의회에 제출된 안건이 통과되기 위해서는 반드시 세가지 ***나 전체투표를 거쳐야만 한다. 이러한 과정이 일어나기 전에 특별심사위원회가 이에 관해서 전반적인 심사를 하며 그들은 공식적인 공청회를 열고 거기서 투표를 해야만 한다.

주사법부는 상원이나 하원소속의 몇 개의 위원회에 공식적인 제출안을 보낸다. 그리고 나서 여러 공청회를 개최한다. 공청회의 개최에 앞서 주민들에게 신문이나 기타 여러 수단들을 통해 공청회의 개최를 알린다.

때로 공청회장은 특정한 정책을 검증하기 위해 모인 사람들로 꼭찬다. 그리고 공청회에 참가한 모든 사람들에게 발언기회를 주기 위해 시의원이나 그외 위원회임원들은 발언시간에 제한을 받는다. 일반적으로 주정부가 규칙으로 수정하고자 할 때에는 일정한 행정절차를 거치거나 각종 위원회의 동의를 거쳐야 한다.

오하후에서의 반상회(Neighborhood)는 발언권이 미약한 일반주민들이 비공식적으로 그들의 의견을 말할 수 있는 한 방법이다. 시의회는 연중 정기공청회 뿐만 아니라 임시공청회도 개최한다. 또한 주법원은 제안된 법률안 각각에 대해서 공청회를 갖는다.

8-2 귀하의 섬의 시민참여에 대하여 설명해 주십시오.--공식·비공식조직이 귀하의 섬의 정책결정과정에 어느 정도 기여를 하며 그들의 영향력은 어느 정도입니까?

제출된 정책안이 공식적으로 통과되기까지 수차례에 걸친 공청회가 개최되기 때문에 지역단체들은 그들의 의견을 관철시킬 수 있는 기회를 가질 수 있으며 각종 언론수단을 통해 시민들의 의견에 귀를 기울이고자 한다. 이러한 방식으로 처음에는 지역주민들에게 관심거리가 되지 않았던 법률안의 내용이 커다란 정치적 이슈로 부각되는 것이다.

공청회는 매우 중요하다. 왜냐하면 공청회를 통해 제안된 정책을 검증하기 위해서 뿐만 아

그러나 정책결정과정에서 공청회방식의 여론투입이 완벽하다고 말하는 것은 무리일 듯싶다. 왜냐하면 공청회가 대부분의 사람들의 일을 하는 낮시간에 개최된다는 것이다. 이는 곧 전문적인 로비스트들만 공청회에 참석할 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 반대로 밤에 개최된다하더라도 공청회에 참석하기 위해서는 그들 가족과의 시간을 할애해야만 한다는 것을 의미한다.

때로 정책결정자들은 이미 마음속으로 모든 결정을 내린다. 이런 경우에 여론은 정책과정에 있어서 단지 쇼에 불과한 냉소적인 것이 되게 마련이다. 이처럼 시민참여의 무용성(futility)에 대한 태도는 현대 사회에서 일반적인 현상이다. 즉 주민들은 정치인들이 사회체제를 변화시키기 위해 진실로 노력하고 있다고 보기보다는 오히려 부패되어 있다고 보기 마련이다.

지역단체가 스스로 조직을 결성하여 개발을 저지하거나 정책을 변화시킨 예가 많이 있다. 비록 많은 에너지와 시간 그리고 시민의 주도 의식이 필요하지만 이는 충분히 가능한 일이다.

8-3 귀하의 섬의 시민단체의 활동형태와 이들 활동이 지방정부에 기여한 실례를 들어주십시오.

(1)개발론자들은 크고 높은 빌딩을 세우고자 하였다. 그러나 이를 반대한 지역주민들은 개발내용에 대해 검증하고 이를 저지하기 위한 조직을 결성하였다.. 그래서 결국에는 지방정부로 하여금 규모가 작은 건물에만 허가를 주고 큰 건물에 대해서는 허가를 불허하게 하였다. 이렇게 하여 지역의 자유는 계속되었다.

(2)개발론자들은 아름다운 농사지대의 마을을 부자들을 위한 부동산으로 전환시키려 한 사례가 있었다. 이에 지역단체가 조직되고 이들은 지역주민이 반대운동을 지지하였다. 그들은 토지사용위원회의 활동을 감사하며 그들 지역의 정치인을 지지하기도 하였다. 또한 불도저가 그들의 마을로 들어오지 못하도록 몸으로 막는다. 결국 그 마을은 주정부가 사들이고 농업지역 그대로 보전되었다.

(3)최근에 시민들은 아름다운 마을을 통과하는 100피트나 되는 전력타워시설의 건설에 반대하는 모임을 결성하였다. 그 타워는 주민과 관광객들이 훤히 볼 수 있는 산등성이 위에 건설될 계획이었다. 그 마을은 아름답기로 유명하다. 그러나 대개 전력회사는 그들이 원하는 바를 관철시킨다. 지역주민들과 전력회사와의 싸움은 아직도 끝이 나지 않았다. 그러나 본인은 시민들이 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이라고 확신한다.

8-4 귀하의 섬의 복지제도에 대하여 설명해 주십시오 --이는 지역주민에게 어떠한 영향을 미치며 또한 이에 대해 지역주민은 반응은 어떠합니까?

복지제도는 연방정부와 주정부의 법률과 프로그램으로 복잡하게 얽혀있다. 1930년대 이전에 의 복지제도는 거의 사적인 자선단체에 의한 것이 대부분이었다. 그러나 세계대공황기간동안 프랭클린 루즈벨트 대통령은 가난한 사람들과 노인들을 위한 다수의 복지프로그램을 개발하였다. 소위 사회복지세(Social Security)라 불리는 연방세를 부과되어졌고 도움이 필요한 사람들에 대한 다른 여러 가지 지원들이 이루어졌다.

그후 1960년대 린든 존슨 대통령은 전쟁피해자들을 구제하는데 도움을 주었다. 오늘날 연방정부차원의 저소득층 의료보험계획(Medicaid)이 있는데 이는 가난한 사람들의 건강검진을 위한 것으로 주정부와 연방정부가 그 비용을 부담하고 있다.

또한 대부분의 주정부는 가난한 사람들을 돕기 위한 다양한 프로그램들을 가지고 있다.

이들은 대부분 집이 없는 사람들이거나 정신이상자 혹은 장애자나 거지, 교육을 받지 못한 사람 등이다. 그러나 지난 20년동안 복지프로그램들을 수행하기 위하여 많은 비용이 전 미국민들에게 부담이 되었기 때문에 이들 프로그램의 효과성이나 가치에 대한 재평가를 요구하는 목소리가 나오게 되었다. 이는 최근까지도 가난하고 도움이 필요한 사람들을 돕는 소위 Safety Net라 불리는 모든 복지정책프로그램에 대한 논쟁이 계속되고 있다.

이러한 복지프로그램들은 하와이나 제주도와 같이 관광경제가 이루어지는 곳에서는 특히 중요하다. 왜냐하면 관광객들에게 길거리에서 구걸하는 거지나 정신병자들이

보여지는 것은 좋지 않기 때문이다. 그리고 만일 가난한 집안의 어린 청소년들이 교육을 받지 못하고 후에 일자리를 얻지 못한다면 이들은 범죄를 저지르게 되고 이는 곧 그 지역주민이나 관광객들에게 커다란 위협이 되게 마련이다. 즉 가난하고 힘없는 사람들을 돌보는 인간사회를 구현하는 것은 결국 우리 지역사회의 발전에 도움이 되는 것이다.

8-5 귀하 섬의 발전계획이나 제3섹터에의한 발전계획의 사례를 설명해 주십시오

수년간 오하후시에 제2시도시를 건설한다는 얘기가 있어왔다. 그 계획은 인구를 분산하고 다운타운에 집중되어 있는 다수의 경제활동을 확산시킨다는 것에 목적이 있었다. 대토지소유자와 함께 작업을 했던 도시계획자들은 제2도시에 주요한 사업들을 세우는 것을 계획하고 또한 실행했다. 공원이 조성되었고 와이키키 해변에서 멀리 떨어진 곳에도 새로운 호텔이 세워졌다. 이는 주가 설립된 이래로 가장 실용적인 정책 계획이었다.

9. 문화예술의 지방화와 세계화 / 문화예술공간의 생명력과 다양성

9-1 귀하의 섬은 지역전통예술을 보전하기 위하여 어떠한 노력을 기울이고 있습니까?

모든 주정부나 자치단체의 예술을 증진하기 위해 총건설비용 중 1%에 해당하는 예산이 배정된다. 이러한 예산은 특별회계로 주정부의 문화예술부(State Foundation on Culture and the Arts)에 의해 집행된다. 이는 다양한 분야의 뛰어난 예술가들에게 양여된다.

10. 발전철학의 정립 / 시민의 관용성에서 섬의 관용성으로

10-1 귀하의 섬발전 철학이나 모델에 대해 설명해 주십시오.

하와이의 발전모델은 진화론적인 것이다. 다음의 역사적 연대표를 보면 하와이가 어떠한 방식으로 토지관리와 사용제도를 발전시켜 왔는지에 대해 알 수 있을 것이다.

1959년 종합계획의 제출이래 1961년 동안 입법부는 1961년 토지사용법(그린벨

트법이라고 알려진)을 통과시켰고 토지이용위원회를 조직하여 모든 토지들을 도시용·교외용·농업용·보전용으로 분류시켰다.

1960년대 전반 : 대토지소유자들은 농업용지가 도시용지로의 전환승인과 오�하우시에 Ala Moana Shopping Center 나 Hawii Kai을 위한 Henry Kaiser's 계획()과 같은 주요개발계획을 승인받음으로써 개발에 박차를 가하게 되었다.

그리고 이러한 거대한 발전계획을 통해 민간부문 토지이용계획에 참여할 수 있었다.

1968 : 주정부는 광범위한 옥외레크레이션계획(State Comprehensive Outdoor Plan)을 만들었다. 이 계획은 하와이의 창조적인 자원들을 규정하고 이러한 자원들을 보전·발전시키고자 한 것이었다.

1970년대 : 전국적인 환경운동에 의해 자극을 받은 많은 지역단체들이 토지이용 문제에 관심을 갖기 시작하였다. Life of Land, the Sierra Club, Friends of the Earth, the American Lung Association, Citizens Against Noise, the Conservation Council, 대통령 자문위원회 등 하와이에 도움을 줄 수 있는 많은 단체들의 활동이 보다 활발해졌고 하와이의 토지이용법을 수정·보완하는데 영향력을 행사하였다.

그러나 다양한 시민단체들은 그들 나름의 조사연구를 하기에는 역량이 부족했기 때문에 대학교수들로부터 이론적인 뒷받침을 받음으로써 효과적이고 전문적으로 공공정책을 선택할 수 있었다.

1970년대와 1980년대 : 주정부와 자치단체에 의해 시행된 일련의 토지사용 조치들은 환경법과 천연자원을 보다 현명하게 사용할 수 있는 여러 계획들과는 상반되는 것이었다. 공항에 reef도로건설, 해변에 대한 소유권설정, H-3고속도로의 제안 등은 오와후의 Kaneohe Bay를 오염시켰다. 정치계에서는 혁신적인 해변보호법--이법은 해변근처에 건물을 지을 경우 승인을 요구하고 있으며 40피트 높이 이상의 건물을 제한하고 있다--을 제정하고 하였다. The Coastal Zone Management Program은 해안선으로부터 적어도 100야드 이내 지역을 가이드라인으로 정하고 그에 대한 특별한 정책과 개발정책은 특별자치의회의 의결을 거쳐야 한다는 내용을 담고 있다. 또한 이는 정책과정에서 있어서 더 많은 시민들이 참여할 수 있는 기회를 제공하였다.

1972년 : 주입법부는 예민하고 상처받기 쉬운 야생지역과 생태계 및 동물서식지를 보호하기 위한 자연보호체제(Natural Area Reserves System)를 제정하였다.

1972년 : 주입법부가 통과시킨 공원조성법(Park Dedication Law)은 자치단체의 조례제정에 근거가 되며 급속도로 발전하는 도시지역에의 공원조성의 중요성을 인

식하고 있다.

1973년 :

1973년 : 하와이 최고법원은 아직도 논쟁이 되고 있는 유명한 McBryde사건에서 물은 공공자원이며 따라서 개인적인 이익을 위해 수로의 독단적으로 조정하는 것은 위법이라고 판결하였다.

1974년 : 미국의회는 다양한 토지사용요구서에 환경영향평가서(Environmental Impact Statements : EIS)를 반드시 요구하는 국가차원의 환경보호법령을 제정하였다. 이후 EIS는 환경보호론자나 지역단체 운동가들이 바람직하지 못한 개발에 반대하는 주요 수단이 되었다.

1974년 : 농업용지를 도시용으로 용도 변경한 토지소유자에 대하여 벌금을 부과할 수 있는 농업용지조성법을 채택하였다.

1975년 : 해안보호법령 채택

1977년 : 수년간의 논쟁과 대립 끝에 주정부는 Waiahole 마을의 농업용지지역을 사들임으로써 고급용주택개발로부터 마을을 구제하였다.

1978년 : 하와이는 해안선개발통제와 장래 토지를 사용함에 있어서 여러가지 기준사항들을 명확히 하고자 Hawaii Coastal Zone Management을 제정하였다.

1978년 : State Constitutional Convention Amendment는 깨끗하고 건강한 환경의 권리와 현존하는 환경법들을 시행하는데 있어서 주정부를 대상으로 시민들이 소송을 걸 수 있는 권리 그리고 주전역의 수자원이용을 통제할 수 있는 특별행정기관의 설립에 관한 규정을 명시하고 있다.

1980년대 : 호놀룰루 공항에서의 항공교통체증이 증가함에 따라 좁은 지역의 항공교통문제를 해소하기 위해 오와후시에 또 하나의 조그만 공항을 건설하자는 의견이 나오기 시작하였다. 그러나 공항부지로 선정된 지역들마다 소음과 안전문제 때문에 주위의 지역단체들에 의해 반대가 제기되었다. 주정부는 오와후 중앙지역에 있는 농업용토지를 전환할 것을 제기하였으나 농업용지를 보호 하고자하는 의원들이 그 제안을 거부했다.

1980년 :

1982년 : 치명적인 수준의 살충제 성분이 들어간 하와이에서 발견되었다.--이는 매일 농약으로 오염된 경작물을 먹이로 먹은 소가 우유를 생산해냈다.

위의 간략한 역사가 하와이에서의 토지이용에 대한 점진성을 보여준다. 성장과 개발의 기간 뒤에는 반향과 환경을 보존하고자 하는 시도가 뒤따랐다.

최근의 철학과 정책은

환경영향평가가서 요구되고 만일 개발주들이 환경영향평가서나 다양한 대안책을 충분히 제시하지 못할 경우 그들의 프로젝트는 진전되지 않을 것이다. 항상 단기적인 경제이익만을 고려한 발전계획은 미래의 후손들을 위한 환경보호계획과 같은 장기적인 차원의 가치와 상반된다.

10-3 귀하의 섬이 부딪혔던 문제들과 앞으로 섬의 단기계획을 세우고 집행하는 과정에서 부딪힐 것이라고 예상되는 문제들에 대하여 설명해 주십시오.

위의 역사는 다음 얘기할 것의 일부를 암시한다. 다음은 최근에 섬발전과정에서 나타난 논쟁의 내용들이다.

- a. 오와후시에 제2도시 건설에 따른 수천개의 독신자주택과 새로운 비즈니스 센터의 개발 문제
- b. 호놀룰루 밖의 제2도시지역에 새로운 주정부청사를 이전에 관한 문제
- c. 오와후시에 비용이 많이 드는 전철건설을 반대하는 하와의 전역에 걸친 공청회와 토론회
- d. 호놀룰루의 오래된 경공업 지역의 전반적인 발전계획을 총괄할 수 있는 특별조직의 창설문제
- e. 호놀룰루 항구를 부활시켜 연안지방차원에서부터 관광자원으로 활용하고자 하는 시도
- f. 보다 넓은 공원공간의 조성하는 대신에 보다 높은 빌딩건설을 허가하는 일관되지 않은 도시 계획철학
- g. 도민자체의 자본을 갖고 국제컨벤션센터 건설하자는 의견과 돈이 많은 인도네시아 사업가의 민간업체로 하여금 건설하게 하는 문제에 대한 논쟁
- h. 와이키키의 Fort DeRussy공원에 컨벤션센터 부지 거절 문제
- j. 일반주민들이 사용하기에는 너무 비싸고 주로 돈 많은 외국인들을 위한 골프장 건설에 대한 계속되는 논쟁
- k. 새로운 교도소의 부지설정 문제
- l. 집 없는 사람들의 보호소 부지설정문제
- m. Windward Oahu 줄기에서 Leeward Oahu로 흐르는 강줄기(수로)를 전환하는 것에 대한 문제
- n. 콘도에 마이크로전파송신기 건설과 호놀룰루의 경관 좋은 언덕위에 커다란 라

디오 송신기를 설치하는 문제

위의 문제들은 섬발전에 대해 계속되는 논쟁과 문제들의 일부에 지나지 않는다.

10-4 위의 역사는 환경운동의 성장해 왔음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 대부분의 환경보전론자들은 그들이 투쟁과정에서 패배해 왔다고 생각한다. 개발주체들이 고용한 비싼 변호사를 상대로 싸우는 것은 사실 많은 시간과 에너지가 든다.

제10장 : 벤쿠버

1. 5천년전부터 아메리카 원주민들이 살아왔던 벤쿠버 주변에 1791년 스페인 탐험가 나르바에스가 백인으로서 처음 들렀을 때에는 살리쉬족이 살고 있었고 현재 도시가 세워진 것은 1866년이다. 벤쿠버는 캐나다 서부의 항구도시로 상업, 제조업, 금융업, 관광업, 문화의 중심지로서 토론토, 몬트리올에 이어 캐나다에서 세 번째로 큰 도시이다. 그럼에도 불구하고 주변 자연경관이 뛰어나 자연미가 느껴지는 곳이기도 하다. 이런 배경에는 도시 설립 당시 캐나다 정부로부터 구입한 1천에이커의 땅을 그대로 스탠리 공원으로 만든 이주자들의 노력이 있었다. 이러한 벤쿠버는 태평양쪽 창구 역할을 하여 1년에 6백만명의 사람들이 관광 또는 사업차 방문하고 있다.

벤쿠버에는 여러 가지 유적지와 기념물이 있으며 그리고 환상적인 볼거리가 있다.

이러한 곳에 관광객을 유치하기 위하여 우리는 벤쿠버 어디에서나 손쉽게 무료관광홍보물을 구할 수가 있다. 유명한 관광지로서는 GSTOWN와 Vancouver art gallery, China Town, 인류학박물관이 있다. 이중에서도 널리 알려져 있는 gastown을 소개하자면 이곳은 벤쿠버가 시작된 곳으로 1867년 gassy jack deightond 가 몇채의 집이 들어서 있던 이 곳에 그의 가족과 함께 도착했다. 그가 세운 술집은 비도덕적이라고 악명이 높았지만 1시계 후 이 지역이 정비될 때 벤쿠버 사람들은 그의 이름을 지역명으로 사용했고 동상까지 세웠다.

2. 1차산업과 관광

3. 벤쿠버에도 벤쿠버무역컨벤션센터가 있다. 이곳에서는 각종 회의와 전시공간을 갖추고 있으며 벤쿠버에 많은 경제적인 이익을 창출하는 역할을 하고 있다. 이곳은 각종 크기의 회의장, 무도장을 갖추고 있으며 수준 높은 서비스를 제공함으로써 찾는 이들에게 호평을 받고 있다.

그 규모는 약8,000명 정도를 수용할 수 있을 정도이며, 벤쿠버의 다운타운에 근접해 있어 숙박이용을 편리하게 사용할 수 있고 각종 볼거리 및 쇼핑물이 있어서 관

광객들에게 여러 가지 편의를 제공하고 있다. 교통시설로는 밴쿠버항구와 밴쿠버국제공항이 있어서 해외관광객들의 출입을 원활하게 해주고 있으며 밴쿠버 시내에서는 지상전철인 Skytrain과 시내버스 및 Seabus가 서로 연계된 체계로 운영되고 있어서 NorthVancouver와 SouthVancouver 사이의 교통을 원활히 해준다.

4. 밴쿠버는 1,508.7km의 긴 해안을 가지고 있어 세계적 규모의 항구도시답게 북태평양에서 가장 중요한 항구가 위치해 있다. 이곳에서 캐나다 서부지역의 곡물과 광물 수송을 대규모로 다루고 있고, 이러한 생산물을 일본, 구소련 등 각지로 수출하고 있다. 이곳은 90개의 무역국을 대표하는 3000척이상의 외국 상선이 방문하고 있고, 150척이상의 관광여행선이 드나들고 있어 선박과 사람들로 항상 분비고 있다. 이렇게 운송업에 중요한 역할을 담당하고 있는 밴쿠버는 미국과 캐나다의 국경지역에 접해있어 운송업에 전략적인 위치를 점하고 있으며, 목재와 곡물에 주요한 수출을 담당하고 있고, 관광 및 사업차 방문자에 중요한 통로 역할을 하고 있다.

5. 밴쿠버 시의회는 시장과 10명의 시의원으로 구성되어있고 모든 선거에 의해 선출된다. 시활동은 The Planning an Environment Committee 와 The City Service and Budget Committee 체계하에서 운영되고 있고, 모든 의원은 이 두 위원회의 구성원이며, 이곳에서 중요한 정책을 결정한다. 그외에 여러상설위원회가 구성되어있고, 시의원들에 자문처 역할을 한다. 밴쿠버는 GVRD(The Greater Vancouver Regional District)에서 가장 인구가 밀집한 곳이다. GVRD는 모든 지역공동체사회에 영향을 미치는 서비스를 다루고 있다. GVRD에서 밴쿠버시가 가장 큰 기구가 된 이후 거의 모든 정책은 밴쿠버시에 의해 결정되고 GVRD에 강한 영향력을 미치고 있다.

6. 행정체계

7. 밴쿠버 경찰국 (Police Department)은 브리티시 콜롬비아 경찰법아래서 밴쿠버 경찰위원회(Police Board)의 하위체제이다. 경찰위원회는 시장과 6명의 시민대표로 구성되어 시민의 의견이 반영되는 곳이다. 밴쿠버시의 경찰관에게는 범죄법, 지방법, 시조례를 강화하고 밴쿠버내의 법과 질서를 유지하기 위한 권한이 부여되어 있다. 밴

쿠버는 6구역의 치안체제로 구획되어 있고, 각 지역에 경찰서장의 대리가 있으며, 이들 모두는 경찰서장의 지휘체계하에 있다.

8. 벤쿠버의 사회 계획부서(Social Planning Department)는 시의 사회문화 개발을 위해 시정활동에 많은 도움을 주고 있다. 이곳은 벤쿠버의 사회, 경제, 문화에 관계한 모든 주민들의 참여를 촉진하고 있고, 그들의 각조직에 지원과 협조를 도모하고 있다. 이러한 사회계획부서는 카네기센터, Downtown, South Gathering Place, Office of Cultural Affairs, Community Services Division 등 4개의 운영체제로 구성되어 있다.

9. 문화 · 예술

10. 1951년 벤쿠버에 계획부서가 설립된 이후 벤쿠버시위원회는 벤쿠버시의 발전에 주요한 역할을 담당해 오고 있다. 시위원회는 2년을 임기로 농업, 법률, 재정, 건축, 교육 등의 사회 각 부분에 시민들로 구성되어 있고, 매달 첫 번째, 세 번째 화요일에 시청에서 회의가 열리고 있으며, 대중들에게 공개된다.

1997년 1월에 시의회는 시계획에 대한 지역비전 프로그램을 승인했다. 이러한 지역비전은 곧바로 미래의 계획과 주민, 기업, 그리고 시가 취하는 활동에 많은 도움을 줄 것이다. 지역비전은 환경이 변함에 따라 각 사회계층이 바라는 대로 공공과정을 거쳐 발전될 것이고, 시계획사항을 포함한 모든 부분에 시민참여를 유도할 것이다. 이러한 계획은 시민참여와 함께 7분야로 1월부터 8개월동안 9월까지 준비되어 왔다.

Zoning(지구제)은 장래 시의 지역개발에 기반을 둔 정책에 상당한 영향을 미치고 있다. 벤쿠버시는 여러 Zoning구역으로 구획되어 있는데 각 구역은 그에 부합하는 계획을 가지고 있으며 각 구역에 적합한 고도, 부지, 디자인 등에 개발제한 규정이 있다. 이렇게 벤쿠버시는 상업지구, 역사유적지구, 산업지구 등 8개의 지구를 가지고 있다.

제11장 : 오끼나와 섬의 현재적 상황과 과제

1. 오끼나와 섬의 현재적 상황

1. 역사정립의 과제

1A-1

수리성(首里城)이 해당된다. 14C부터 1879년까지 류큐(琉球)왕국의 왕이 살았으며, 일본의 육군에 의해 79년에 군사점령되어진 이후 일본의 국유지로서 국유재산이 되었다. 제2차대전에 의해 수리성은 육군총사령부로 되었고 미군의 공격에 의해 소실되었으나 1992년 일본의 중앙정부에 의해 다시 복원되었고 국영기념공원이 되었다. 관리는 일본의 외곽단체라고 할 수 있는 국영오끼나와기념공원(재단법인)에서 하고 있다.

1A-2

왜 수리성은 국유지의 상태로 보존되고 있는가? 왜 오끼나와현(縣)이 관리를 하지 못하고 일본의 중앙정부에서 하고 있는 것일까에 대한 논쟁은 있었는데, 수리성의 복원비, 공원의 관리비등을 일본의 중앙정부가 갖고 있었고 오끼나와는 재정적인 측면에서 계획이 없었기 때문이다. 개인적인 입장에서 볼 때, 복귀후에 오끼나와는 일본으로의 사회적통합이 진전되었기 때문에 독립국가였던 류큐왕국에 대해서는 원래 일본의 일부였지만 일정의 기간동안 상(尙)왕가에 지배되어 있던 시대가 있었다고 하는 것에 불과하다는 해석에 의해 일본정부가 역사정립을 위하여 복원, 관리를 하게 되었고 오끼나와현은 묵인 했다는 점과 재정난으로 중앙정부에 의존할 수 밖에 없었다는 점으로 인해 오끼나와현의 현유지(縣有地)가 되지 않았기 때문에 관리도 자동적으로 일본의 중앙정부가 하게 되었다고 본다.

1A-3

수리성에 대해서는 새로운 주요관광지중의 하나로 만들기 위하여 행정적 그리고 민간차원에서도 대대적으로 홍보하고 있다. 오끼나와의 전반적인 관광의 관점에서 보았을 때, 자연조건만이 아니라 최근에 들어서는 역사적인 유조물, 문화적 유산 까지

도 관광의 새로운 대상으로서 하고 있는데 그중의 대표적인 것이 앞서도 말했지만 수리성이다. 예를 들면, 류큐시대의 음계(音階)를 토대로 하여 류큐음악을 내보내고 있고 그 배경에는 수리성에서 유명인사가 나오는 장면을 텔레비전에 광고를 하고 있을 정도이다. 많은 민간여행사들은 수리성을 광고표지에 빈번히 사용하고 있음은 물론 오끼나와현, 현의 관광, 국제회의의 팸플릿에 이르기까지 수리성의 사진이 활용되어지고 있다. 심지어는 대학(류큐대학)안내 팸플릿에 까지도 수리성이 나올 정도이다.

1B-1

1993년에 설립된 평화의 탑과 주변에 있는 평화기념공원이 해당하며 오끼나와현이 운영, 관리하고 있다.

1B-2

야수쿠니진자(靖國神社)가 된다고 조심스럽게 본다. 다시 말해서 국가를 위하여 전사한 영령을 받들기 위하여 그 혼들을 안치한 곳인데 제2차 세계대전에 대하여 일본의 전쟁의 합리성을 정당화 하려는 경향이 있다. 오끼나와현의 입장에서 볼때는 오끼나와의 전쟁에서 죽은 오끼나와의 주민, 일본인, 미국인, 대만출신, 한국사람 등을 전부다 기록하여 추도하여야 하며, 제2차세계대전을 예찬 또는 일본의 정당화를 하는 것은 있을 수 없는 일이며, 전쟁 그 자체의 부정 다시말해서 평화의 기원을 상징하는 것이 되지 않으면 안된다. 구체적인 문제는 한국출신자들이 명단이 일본이름으로만 발견되기 때문에 일본이름으로 기록하려고 할 때 한국측에서 문제시하여 한국사람의 이름으로 기록할 수 있도록 결정되었다. 그러나 본명이 확인되지 않아서 기록되지 않은 사람도 많다.

1B-3

그다지 적극적으로 사용되어지지 않고 있다. 그렇지만 우기(雨期), 동절기(冬節期)에는 오끼나와현의 주요한 관광지의 하나로서 많은 관광객이 모여들고 있다. 여행사의 관광여행상에도 계획이 포함되어 있다.

2. 산업구조와 1차산업의 과제

2-1

오끼나와 현민(縣民)이 차지하고 있는 제1차산업의 비율은 2.5%에 불과하다. 아

열대농업을 위한 농업시험장을 갖고있고 아열대에 적합한 품종개량, 아열대 지방특유의 해추에 관한 근절대책 등을 행하고 있다. 수산업에 관하여서는 항만, 항구 등을 정비하고 있고 특히 각 부락(里)마다 항구를 건설하고 있다.

2-2

중앙정부에서 만들어진 기준을 갖고 정책을 실시하고 있고 오끼나와의 기후, 토양에 맞는 농지개발을 하고 있지 않고 농업기반정비사업(농지정리, 새로운 농지개발)에 의해 비가 올 때 토양(강산성)이 대량으로 바다에 유출되어 생태계를 파괴시켜 왔다. 이로 인하여 해안지역의 어업과 양식업에 커다란 타격을 주고 있다. 또한 어선의 경우 대부분이 영세한 관계로 대형어선을 해야만 하는 상황으로 인하여 어부들은 빚을 지게 되었고 또한 포구는 적어서 대형어선이 자유자재로 입항할 수 없는 상태이기 때문에 오끼나와가 수산업의 발전에 힘을 기울이고 있다고 하기에는 의문시되고 있으며, 확실한 것은 해양을 오염시키고 있다는 것과 건설업의 발전에 기여하고 있다는 것은 확실히 말할 수 있다. 또한 종래의 어업자들과 스크바다이빙, 윈드서핑, 낚시어선들과 부화가 빈번히 발생하고 있고 특히 어장을 둘러싼 곳에 놀이장의 건설로 인한 갈등은 더욱 심하다.

2-3

관광자원으로서 제1차산업이 이용되어지고 있는 예를 들면, 오끼나와 북부지역의 파인애플농원의 농장견학, 파인애플과 가공업(와인 등)의 전시 및 판매가 인기를 끌고 있고, 관광객이 겨울철에 한하여 직접 밀감을 따먹을 수 있는 관광농원이 번성하고 있다. 어업적인 측면에서 보았을 때는 낚시어선이 최근들어 수가 증가하고 있고 특히 주목할만한 것은 오끼나와에서 제일 큰 항구에서 년 1회 고기페스티벌을 하고 있는데 여기에는 수만명이 모여들어 대성황을 이루고 있다.

3. 산업구조와 3차산업

3-1

오끼나와의 컨벤션센타가 오끼나와 본토의 중남부도시권(인구는 약 100만)의 중앙에 위치하고 있고 해양공원, 호텔, 육상경기장, 야구장, 공장, 야외극장 등과도 근접해 있으며 10만명 정도의 모임이 가능하다. 컨벤션국(bureau)인 오끼나와현의 외곽단체가 관리운영에 책임을 지고 있다. 컨벤션국은 여러 가지의 이벤트를 유치하고 있

으나 빈번하게 이용되어지는 행사로서는 컴퓨터 전시회, 주택관련의 제품 전시, 자동차의 전시회장으로 사용되어지고 있다. 또한 전국적인 학회 및 연수회, 국제적인 심포지엄의 회장으로서는 자주 사용되어지고 있다.

3-2

1990년대에 경제적 효과에 관한 조사결과를 보면 참가자의 지출액과 주최자의 지출액의 합계에 의한 직접적인 경제효과는 213억원에 이르고 서비스업, 운송과 통신업, 상업에의 간접적인 파급효과가 417억원에 이르고 있으며 또한 3,615명의 새로운 고용자를 창출하게 되었다. 지금까지 마이너스경제효과에 대한 통계는 아직까지 발표되지 않고 있으며 주변지역의 소음, 불법주차, 쓰레기의 발생량이 증가하고 있다는 것이 마이너스효과라면 마이너스이다.

3-3

오끼나와현에는 연간 약 330만명(1995년 통계)이 현(縣)외부지역의 관광객이고 그 중에서도 컨벤션센터에만 목적을 갖고 오끼나와를 방문하는 관광객은 33만 6천명(오끼나와관광 컨벤션센터에 의한 1995년 통계)을 넘고 있고 전체적인 관광객의 수자와 비교해볼 때 약 1%를 넘고 있다.

오끼나와 관광의 최대상품은 1)북부해안과 해안에 인접한 리조트시설이며 2)류큐독자의 문화(음식문화, 예능, 축제 등)이며 이러한 것들은 컨벤션센터를 유치할적에 오끼나와로 결정하게된 커다란 매력이다. 컨벤션센터 그 자체를 가지고 관광의 목적으로 하고 있지는 않다.

컨벤션센터의 목적으로 오끼나와를 방문하는 관광객의 수는 그다지 많지 않다. 컨벤션센터의 참가목적으로 오끼나와를 방문하는 사람의 평균채류지출금액은 일반관광객의 1~2배인 반면 광고업, 인쇄업, 건설업 등 보통의 산업과는 다른 산업에까지도 파급효과가 나타나고 있어 중요한 산업으로 계속되고 있다.

3-4

해외에서 직접 오끼나와를 방문하는 관광객의 수단으로서는 나라국제공항을 이용한 정기적인 비행기편이 대부분이다. 예를 들면 나라와 홍콩사이에 주 2회, 나라와 서울사이에 주 3회를 왕복하고 있고 그리고 나라와 구암사이에 최근 채산상의 문제로 인해 폐지되었다.

유람선에 대해서는 정기항로로서 나라와 대만사이에 개설되어 있다.

3-5

동경과 오오사카를 제외한 타도시와 비교해보면 나리타(成田)국제공항과 간사이(關西)국제공항은 이용하기 불편하며 이에 비해 대만과 서울의 비행장은 이용하기 쉬우며 또한 비교우위라고 할 수 있다. 일본국내를 연결하는 항공편은 전국적으로 17장소를 매일 운행하고 있어 오키나와에서 일본본토에의 이동은 문제가 없으며 또한 오키나와 현에는 7노선이 정착하고 있다.

세계적인 관광지로 또는 컨벤션센타를 겨냥한다면 현재의 상태로는 만족한다기보다는 문제점이 많다. 문제점으로서 1) 해외에 이쁜 도시로 향하는 직항로가 적다. 미국항공회사가 구암노선을 철폐했기 때문에 문제가 심각하게 되었다. 콘티넨탈 미크로네시아 공항에 의하여 88년부터 96년 1월까지 주 3편 운행되고 있었는데 괌과 하와이 사이에 채산이 부족한 이유로 폐지되었다. 이 비행기 노선은 하와이가 갖고 있고, 태평양 지역과 미국에로의 접근이 양호해서 큰 타격이 되었다. 또 중국 대륙 동남아시아 여러나라의 직접적인 이용도 실현되지 않았고 근거리 국제선 문제가 되었다. 직접 장거리에 관하여서는 소용이 없었고 미국대륙 유럽에의 운행이 요망되어지고 있다.

3-6

나라 비행장에 관하여는 일본 해군의 기지로서 건설되어져 미군기지로서 접수되어져 새로운 건설이 요망되어지고 있고 그 일부가 민간 비행장으로서 류큐 정부 (1972년까지 미군 지배하의 오키나와 정부, 오키나와 현의 전신) 류큐정부에 관리를 위탁하고 있다. 72년 이후는 일본 정부(운수성과 항공자위대)정부의 관리하에 있다. 軍民의 공용공항으로서 가끔씩 전투기와 민간기의 니아미쓰 등이 문제가 발생하고 있다. 민간의 공항시설 건설비는 운수성이 거출하고 있다. 항만에 관하여서는 나라항의 국제항으로서 기능을 하고 있다. 건설 또는 유지 관리는 주로 나라시가 하고 있고, 건설비에 관하여는 일본정부에서 보조금으로 대부분을 보충하고 있다.

3-7

오키나와 본토내에서의 교통편은 대단히 나쁘기 때문에 컨벤션센터로 향하는 편은 또한 좋지 않은 상태이다. 정기적이고 정확한 지하철과 모노레일이 없기 때문에 버스와 택시를 이용할 수밖에 없으며, 버스의 경우에도 공항에서 컨벤션센터까지 하루에 11차례밖에 없기 때문에 불편한 실정이다. 또한 나라의 버스터미널에서 컨벤션센터까지 20차례밖에 없기 때문에 또한 불편하며 택시비도 비싸고 저녁퇴근시간에는 혼잡

하며 나라시내에서 한시간 정도 걸리고 또한 렌트카를 이용한다 해도 주차장관계로 컨벤션센터로 향하는 교통수단은 원만한 상태가 아니다.

또한 컨벤션센터는 다른 주요관광지(리조트, 시가지, 역사건축물 등)와 멀리 떨어져 있기 때문에 관광정기버스를 이용하는 것은 거의 불가능하며 또한 항구(마리나)에서 다른 섬으로 향하는 정기노선이 없기 때문에 불편하다.

4. 산업구조와 2차산업

4-1

오끼나와의 산업구조는 정상적으로 분포되어지지 않았다고 한마디로 말할 수 있다. 예를 들면, 1993년도의 오끼나와현내의 산업비율을 보면 제3차 산업이 78.5%, 제2차 산업이 22%, 제1차 산업이 2.6%를 점하고 있다. 오끼나와에 있어서 제2차산업은 아주 특징적인 구조를 보이고 있는데 제조업이 6.6%밖에 없는것에 비해 건설업은 14.4%를 차지해 제2차산업이 중심이 되고 있다.

4-2

제2차산업의 문제점은 제조업이 발전되지 않았던지 쇠퇴하고 있다는 점이다. 건설업은 또한 나라의 직할 또는 고액보조의 공공사업에 크게 의존하고 있다. 일본의 오끼나와를 통치하는 제1목적은 미군기지의 안정적 공급에 있고 그것을 위해서는 오끼나와가 기지와 보조금에 의존하지 않으면 경제적으로 해나갈 수 없는 상태에 기반을 두고 있다. 따라서 중앙정부는 오끼나와의 자립적 발전에 필요한 제조업의 지능책과 기업유치를 추진하기 위해 필요한 경제적 특별구와 지방분권에 적극적으로 해나가지 않으면 안된다. 왜곡된 산업구조의 배경에는 이와 같은 국가정책이 있고 오끼나와현의 국제도시형성구상과 최근의 움직임은 이와 같은 국가정책에 대해 오끼나와는 반대하고 있다.

4-3

제2차산업안에 관광업과 관련을 맺고 있는 것은 토산품인 전통공예품을 만드는 부문에 있다. 이것은 전통적인 직물, 토기 및 식품가공업이다. 그렇지만 오끼나와의 토산품인 제품이 모두 오끼나와산인 것만은 아니다. 또한 외국손님으로서 가장 많은 타이완 관광객들은 주로 전화제품 등의 오끼나와산 이외의 제품을 구입하는 경우가 많다.

4-4

문과계 졸업자에 관계된 대부분이 오끼나와에 남지만 또한 일본본토의 문과계 대학에 들어갔던 사람들도 돌아오고 있는 실정이다. 오끼나와현 내의 대학에 입학했던 많은 본토 출신자들 또한 오끼나와에 남는다. 이과계·기술계에 관계된 대학에는 류큐대학 심리학부 및 공학부가 고등교육기관에 있다. 현 근처에는 유출이 많다. 그것은 이과계의 기술을 활용할 수 있는 기업, 공장등이 오끼나와에는 거의 없는 것이 원인이다. 또 오끼나와 출신으로 오끼나와현 이외의 이과계 대학에 진학한 자는 오끼나와로 돌아오는 경우가 적다.

오끼나와에는 오끼나와현 내의 취직에 대한 희망이 여느곳보다 강하다. 일이 없어도 오끼나와에 있기 위해 젊은 노동자층의 실업률이 극에 달하고 있는 것도 원인중 하나이다.

5. 지역정치의 지방화와 세계화 / 자치지역으로서의 국제적 위상정립의 과제지역

5-1

오끼나와의 최대의 문제에는 미군기지의 문제가 있고 기지문제의 해결은 국정차원의 정치적 결정에 위임을 맡기고, 오끼나와의 정치적자치는 기지문제에 관해 말하자면 전혀 없다고 본다.

5-2

근대이항(1879 년이항)에 한정해서, 자치획득의 의미를 전류큐레벨에서의 행정수장의 주민에 의한 공선에 의미를 두고 1968년에 자치를 획득했던 것으로 되어있다. 1968년의 오끼나와는 미군의 지배하에 있었지만 그것까지 류큐정부의 사법, 입법, 행정의 모든 것에 빈번히 개입해 온 미군이 개입을 하지 않게 되었다. 오끼나와에서 1609년 이래의 자치를 체험할 수 있는 것이 장점이었다. 단점은 얻어낸 자치로 미국의 지배로부터 벗어날 수 없고 일본정부의 협조를 구하고 결과로써 일본정부에 의해 자치를 억제하는 체제를 도입하였다.

공선 의회의 설치를 가지고 자치획득을 의미한다고 하면 정통성은 없지만 오끼나와현 의회가 만든 메이지 42년에 있고 이 의회도 다른 府縣의회에 비교하자면 권한을 제약받고 있다. 일본 밖의 지구보다도 20년 자치권을 인정받지 않으면 안되게 되어있다. 전후에는 미군의 직접통치로부터 그것에 대하는 자문기관으로서 의회가 설치

되었지만 공선 의회가 설치된 것은 오키나와 본섬에 놓인 1950년의 오키나와의의회가 처음으로 있고 전 류큐차원에서는 1952년의 류큐입법원의 성립에 있다.

5-3

1950년의 오키나와의의회는 정수 20명이었지만 그 안에 15명은 사회대중당에 소속되어있다. 사회대중당은 일본본토의 정당과 관계를 맺지 않은 오키나와 독자의 정당이 있고 인민당=공산당을 제외한 현재 오키나와의 재정당은 보수계를 합해서 모두 사회대중당으로부터 분리된 세력이 결성하는 것이다. 항상 혁신 제1당으로써 중심적 존재였었다. 오키나와 의회에 6명의 당원이 있다.

5-4

국제적인 문제중 중요한 것은 기지문제와 원칙적으로 현에는 권한이 없다는 것이다. 일본 외무성의 소관이다. 그러나 현지사 및 오키나와현 기지 대책실은 매년 미국을 방문하고 국회의원, 의회 보조, 국무성 등이 관료에 進言하고 있다. 또 현의회의원도 매년 미국방문단을 결성하고 기지문제의 해결을 위해 미국의 위원 등에 움직임을 보이고 있다. 가장 적극적으로 활동하고 있는 사람은 지사이고 미국의 연구기관, 의원, 모든 방면에 영향력을 확대하기 위하여 전력을 다하고 있다.

5-5

국제기관은 존재하지 않는다. 현재 현이 국제도시형성구상의 가운데에서 여러 가지 기관의 유치를 검토하고 있는 중이지만 구체적으로 결정된 것은 없다.

6. 행정체계의 지방화와 세계화 / 민주행정의 정착과 품질행정체제의 정비

6-1

오키나와에는 지방정부로서 오키나와현과 53개의 市町村이 있다. 나라의 국가기관도 수적으로 많이 존재하고 있지만 타지방과 완전히 다른 것은 오키나와 개발청과 그 오키나와에 있어서의 출선기관인 오키나와의 종합사무국이다. 오키나와 개발청은 중앙정부의 하나의 청이고 오키나와 개발청장관은 내각의 일원으로서 국무대신으로 되어있다. 이것은 오키나와에 있어서의 중앙정부의 개발관련의 공공사업을 일괄하여 예산편성하는 기관이고, 오키나와 지능개발계획의 책정권한을 가지고 지부의 오키나와 종합사무국이 계획 및 예산을 집행하고 있다. 오키나와현에는 오키나와지능개발계획

의 책정 주체는 없지만 원안제출권을 인정받고 있다. 그러나 기지의 철거를 전제로서 개발계획원안의 책정을 의도하는 현에 대해서 개발청은 기지문제에 개입할 수 없다는 원안을 대폭적으로 수정하기 위해 현재 개발청과 오끼나와현의 관계는 반드시 좋은 현상이라고 말할 수 없다. 오끼나와현이 독자적으로 책정한 국제도시형성구상은 개발청이 주체가 되어서 책정하는 오끼나와 진흥개발계획의 한계를 타파하는 것이고 기지문제에 정면으로부터 맞붙어 있다.

예산에 관해서는 오끼나와현에 자주재원률은 약 23%이고 지극히 낮다. 오끼나와는 일본에서 가장 오끼나와현 주민의 소득이 낮은 곳으로 지방세수입이 적기 때문이다. 동시에 중앙정부로부터의 지능개발비 및 보조금은 많고 자주재원률을 낮게하고 있는 것은 물론이다.

6-2

전쟁전의 임명지사 및 일본본토 출신의 임명관사는 착취와 수탈의 대상으로서 오끼나와, 오끼나와 주민을 지켜봤다고 전해지고 있다. 오끼나와에 있어서 류큐 처분에 의해 오끼나와현이 설치되었지만 오끼나와현의 행정기구에 관료로서 채용된 구지배층은 존재하지 않고, 구지배층의 많은 사람들이 협력을 거부하자 동시에 많다고는 할 수 없지만 중국으로 망명하고 류큐의 독립유지를 위해 지원공작을 해나갔다. 오끼나와현의 행정에 의해서 오끼나와 경제는 의도적으로 발전을 늦추고 자본은 모두 본토 자본이 되고 지극히 피폐한 상황에 이르고 소수의 일본본토 출신의 관료와 그것에 결합한 상인이 부와 권력을 독점하고 있었다.

미국이 지배하게 된 이후 폐해가 제거되었다. 그렇지만 미군 지배하의 임명된 행정주석하에서는 오끼나와 주민의 이익을 반영하는 것 보다도 미군의 의향과 이익을 중시하는 행정주석이 나타났고, 공선된 입법원과 심히 대립했다. 임명주석에 의해서는 보수적인 지역과 친미협조적인 지역에 관해서 공공사업을 집중시키는 등의 작업전개를 해나가고 반미적인 세력의 힘을 저하시키는 정책을 편성시켰다. 또한 경제지능정책은 자립적인 경제개발을 목표로 하는 것이 아니였고, 기지가 없어도 해나갈 수 있는 구조를 만들어내는 것이 목적이었던 것이다.

행정수장의 공선은 오끼나와의 자립적 발전에 불가결이며 임명제는 자립적 발전의 저해요인일 수밖에 없다.

6-3

지방세수입에 기반을 둔 자주재원에 관해서 그 사도를 결정하는 것은 기본적으로

완전히 자유이다. 지방의 자유로운 재원안에 보통 중앙정부로부터의 재정조사자금으로 있는 교부세 교부금을 합해서 생각하는 경우가 많지만 그 사도도 기본적으로는 자치체의 자율적인 결정에 위임되고 있다고 해석되어지고 있다. (실제에는 자유재량의 여지는 거의 없고 인건비 등의 경상적 지출에 충당된 재정경직성을 초래하고 있는 것과 자치성의 보조금化가 지적되고 있다). 사용목적이 지정된 중앙정부로부터의 보조금은 오끼나와현의 예산지출의 약 35%이다. 보조사업에 관해서도 오끼나와현에는 오끼나와 진흥개발계획의 원안제출권의 기초로 오끼나와현으로부터 보조사업을 선택해 가는 움직임을 행할 수 있다.

6-4

기지방환운동·액션프로그램과 국제도시형성구상의 총괄적인 주요 프로젝트로 되어있다. 이것은 2015년까지 오끼나와의 미군기지를 철폐하여, 그 적지에 국제도시를 건설하는 것에 의해 자립적인 발전을 목표로 하였다. 국제도시형성구상의 구체적인 것은 아직 결정되어 있지 않다. 오끼나와현은 오끼나와 개발청 및 총합사무국의 권한을 반드시 오끼나와현에 이관하고 오끼나와를 경제와 행정의 특별구로 하는 것을 주장하고 있다. 오끼나와에 있어서 경제에 관한 모든 권한을 국가로부터 현에 옮겨, 일국이제도라고 전해지지만 실제로는 곤란을 겪고 있다.

7. 사법체계의 지방화와 세계화 / 자치지역의 사법체계의 정립

7-1

오끼나와현 의회는 조례제정을 가지고 있다. 오끼나와의 지역적인 시책에 관해서 국회의 제정법 및 각성(各省)대신이 발하는 정령의 범위내에서 입법권을 행한다. 오끼나와현 사무의 대략 8할, 시정촌(市町村)의 사무의 약 4할은 기관책임사무로 지정되어 있고, 이 사무에 관해서 조례제정권은 영향력이 없기 때문에, 오끼나와현의 사무의 2할, 시정촌에서는 6할에 대한 입법하는 권한을 가지고 있다.

공적인 질서의 유지에 관해서는 오끼나와현 경찰이 책임지고 있다. 오끼나와현 경찰은 형식적으로는 오끼나와현에 속해있지만 인사권에 관해서는 중앙경찰청 및 국가공안위원회 종속되어 있고, 현경찰의 간부는 고급국가공무원으로 되어있다. 따라서 실질적으로는 지사의 지휘명령보다도 경찰청의 의향에 복종하는 것이라고 생각된다.

7-2

국회가 제정한 법률에는 오키나와개발 특별조치법이 있다. 이것은 진흥개발을 목적으로 高率보조, 일부의 섬생산물에 관한 조세의 경감 등 여러 가지 우대조치를 규정하고 있다.

7-3

류큐정부시대에 있어서 류큐경찰 및 류큐재판소는 일본본토로부터 독립해 있지만 복귀된 후에는 재판소는 모든 권한을 일본정부에 이관하고 현재 오키나와 독자의 재판소는 존재하지 않는다. 경찰은 전술한 바와 같이 일본국가경찰의 영향하에 있다.

7-4

오키나와는 반자위대기지, 반미군기지의 감정이 매우 강하다. 기지는 첫째 전쟁의 혼잡함과는 별도로 주민으로부터 기지설치를 위해 일본군이 탈취했던 토지가 미군의 군사점령에 의해서 그대로 사용되어지고 있는 중이며, 둘째 전쟁중부터 전쟁직후에 걸쳐서 전 오키나와 주민을 강제수용소에 수용한 미군이 강제수용소에 주민이 없는 토지를 마음대로 착취하여 새롭게 건설한 곳이며 셋째는 강제수용소로부터 귀향을 허가받고 새롭게 만든 주거와 밭을 화재방사품과 불도우저로 강제적으로 전부 태워버리고 건설했던 것이다.

그렇지만 오키나와의 주민은 원래 소극적이며 온순해서 다투는 것을 탐탁치 여기지 않는 성격이라고 전해지고 있으며 데모, 동맹파업, 집회, 제재 등을 수반한 반기지 운동은 뿌리가 깊지만 테러리즘을 행하는 것은 거의 없다. 오키나와독자의 테러를 위해 조직도 없다. 현재 오키나와 주민에 의한 기지에 관련한 제재가 많이 발산되고 있다. 이것은 자신의 토지가 군사기지로서 이용당하는 것을 거부하고, 일본방위시설청과의 토지임대계약을 거부하는 미계약지주가 강제적으로 착취하여 사용되어지고 있는 토지의 반환을 요구하고 있는 것이다. 미계약지주는 160명 정도 존재하지만 반국가적, 반사회적 존재로서 일본정부에 인식되어져 있고 국가공안조사청과 공안경찰의 중점적인 감시의 대상이다. 오키나와는 일본본토의 타지방과 비교해서 공안관계의 임무가 극히 많다고 전해지고 있다.

오키나와 군사기지에 관해서는 그 설영이 주민토지의 강탈에 있으며 국제법위반, 헌법위반의 의심이 지극히 농후하다. 일본정부는 기지의 토지에 관한 제재를 무력화하고 강제사용을 법형식적으로 정당화하기 위해 오키나와에만 적용되지 않게 미군기지유지를 위한 특별입법을 행하고 있다. 일본의 재판소는 일본정부에 극히 추타적이

며 강제사용을 공공이익에 두고 재산권에 우선하는 것으로 판결했다. 오키나와 주민들이 일본정부 및 재판소에 대하는 불신이 커져가고 있다. 사법과 법률제도에 의한 기지유지, 일본정부의 시각에서 본다면 공공적인 질서유지를 그런대로 계속하고 있으며 오키나와에 있어서 일본사법과 법률 및 정치에 대하는 정당성은 극히 저하되고 있다.

8. 사회의 지방화와 세계화 / 정체성의 확립과 민관의 공동리더쉽

8-1

시민참가·주민참가에 관해서는 전통적인 참가방식과 새로운 방법, 이 두가지가 있다. 전통적인 참가방식, 또한 현재에도 주민이 다소 지역적인 정책책정에 직접 참가할 수 있는 것은 자치회에 한에서만 가능하다. 자치회는 시정촌(市町村)행정의 말단기구으로써 이용되지만, 반대로 주민참가의 조직이라고 말할 수 있고 시정촌행정에 대한 요망과 자치회로부터 시정촌당국에 전달되어진다. 예를들어 거리등 설치, 도로공사 요구 등이 있다.

이것에 대해서 자치회를 경유하지 않는 새로운 참가 루트도 최근에는 발달해 왔다. 직접적으로 참가하는 수단보다도 그 전제로써 자치체 정보 공개제도 및 행정옴버즈맨 제도가 있다. 이것들은 주민에 의한 행정통제 수단으로써 활용되기 시작했다. 게다가 주민투표제도가 있다. 이것은 행정과 회의라는 것은 적대하는 경우가 많고 적극적으로 이 제도를 활용하려고 하는 예는 적다. 1966년 9월에 오키나와현 주민투표가 실시되었지만 오키나와현이 적극적으로 이용하려고 했던 예도 있다. 그러나 투표에 건 정책이 기본문제라는 국가수준의 정책에 있고 오키나와현과 나라와의 교섭에 있어서 오키나와현에 유리한 정책을 끌어내기 위해 이용되었다고 말할 수 있다.

8-2

정치가 및 정당이외 민간조직과 개인이 자치체의 정책결정에 영향력을 미치는 것을 시민참가 내지는 주민참가로 말하자면 최대의 참가주체는 경영자단체와 노동조합이다. 오키나와현에 있어서 경영자단체 및 노동조합은 임금과업 등에 의한 경제적 문제로 두고 대립이라는 것이 정치적인 것에도 대립하고 있다. 경영자단체는 보수자민당의 지원 및 압력단체, 노동조합은 혁신정당의 지지기반이다. 특히, 지사선거에 있어서는 정당 및 압력단체가 후보자와 정책협정을 선거전에 끝맺어야 하는 문제에 많이 당면한다. 중요한 정책결정에 관해서는 지지단체의 의견을 지사가 직접배정하는 기회

를 마련한다. 현재는 국제도기형성구상 경제진흥책에 관해서 현과 경영자단체 회합이 빈번히 전개되고 있다. 경영자단체의 의견은 현의 구상에 영향력을 가지고 있다. 행정수장이 공선에 있는 한 양쪽의 조직은 각자의 선거에 중요한 임무를 떠맡고 있으며 행정수장은 지지모체의 의향을 무시하는 것은 곤란하다.

시민참가 내지는 주민참가를 직능과 경제적인 계급에 의한 조직화된 것이 아닌 직능횡단적, 계급횡단적인 지역에 사는 주민조직, 혹은 조직화되지 않은 개인영향력 행사와 결부하면 정치적영향력을 가진 새로운 사람들이 등장하게 된다. 새로운 형태의 정치에로 참가하는 자도 있지만 그 영향력은 매년 커지고 있다.

일본 지방자치법에 있어서는 주민 직접청구에 의해 행정수장 및 의원의 해직을 주민투표에 내걸 수 있다. 실제로는 거의 사용되지 않았던 제도도 오키나와에 있어서도 이 제도를 활용하는 예가 이미 있었고 해직당한 수장도 있다. 또 주민직접청구에 의한 정책쟁점에 관한 주민투표는 가장 새로운 주민참가 장치이며 1966년 미군기지에 관한 주민투표 직접청구 절차가 주민으로부터 개시되고 있다. 이와같은 새로운 시민참가·제적한 결정정보를 파괴하는 또는 일반적으로 개방하는 것과 오래전부터 내려온 결정에 익숙해 온 사람들은 경이로움과 함께 위화감을 숨길 수 없다. 특히 보수정당, 보수정치가는 반발하고 있다.

8-3

정치적인 영향력을 가진 집단이 내지는 조직으로 정당 및 경영자단체노동조합 등의 압력단체를 제거한 소위 이른바 시민운동그룹 내부, 최근에 결성된 가장 정력적으로 활동한 것은 『기지를 허락하지 않는 행동하는 여성들의 모임』과 『대리서명소송을 지원하는 시민·대학인의 모임』이다. 행동하는 여성들의 모임은 이 일본각지, 전미수 개소를 방문하고 집회를 주체하고 또한 미국 중앙레벨, 주 레벨의 의원에의 움직임에 걸고 있다. 그리고 시민·대학인의 모임의 특징은 다수의 대학교원들이 참가하고 주요한 역할을 이행하고 있다. 이 모임은 일본정부의 지휘에 복종하지 않는 오키나와현 지사를 지원하기 위해 결성되었다. 연구집회, 모의재판 등을 기획하고 게다가 미국연구자와의 교류를 추진해 나가고 오키나와의 실상을 넓게 PR했다. 양측 단체가 현민투표에 있어서는 혁신계제정당 및 노동조합과의 현민투표추진협의회를 결성하고 현민투표참가의 호소를 정력적으로 해나갔다. 지사는 현민투표후의 정책전환에 있어서 양측 단체에 의견을 구하고 있다.

8-4

오끼나와에 있어서는 류큐정부시대부터 복지정책을 개시하고 있다. 류큐정부는 일본과는 다른 독자적 복지정책을 실시하고 있었지만 60년대에 대폭적으로 진전한 일본본토 복지정책과 비교해서 충실했다고 말할 수 없었다. 72년에 복귀한 복지정책에 관한 일본본토와의 일체화가 진전되어졌다. 현재 오끼나와 독자적 복지정책은 원칙으로써 존재하지 않는다.

8-5

오끼나와의 진흥개발에 관한 행정계획은 전술한 바와 같이 여기까지 오끼나와 개발청이 책정하는 오끼나와 진흥개발계획에 있다. 이것은 오끼나와의 복귀후부터 시작된 10년단위 계획이며 현재 제3차 계획 후반에 들어와 있다. 그러나 오끼나와현은 작년년부터 독자적 경제진흥계획의 책정에 착수했다. 그것이 오끼나와 국제도시형성구상이다. 그 가운데서 오끼나와현의 3대계획과 같이하고 있는 것은 『오끼나와 국제도시국제남북센터』, 『국립아열대종합연구소』, 『국제구급의료지원센터』의 각 구상이다. 오끼나와 국제남북센터는 교류, 연구, 연구·동서센터와의 협력관계를 염두에 두고 있다. 아열대종합연구소는 아열대지역 독특한 문제해결에 맞붙기 위해 국제적으로 학술적 능력이 높은 인재를 모집하는 연구기관이며, 구급지원센터는 고도의 의료센터로서 동남아시아에 공헌할 수 있는 것을 검토하고 있다.

9. 문화예술의 지방화와 세계화 / 문화예술 공간의 생명력과 다양성

9-1

전통적인 예능, 음악, 미술공예는 오끼나와 주민에 의해 일상적으로 넓고 깊은 정서를 지니고 있으며 보존 및 보호하는 것보다도 현재 주민의 큰 요구에 어떻게든지 부응하는 것이 주요한 목적으로 되어있다. 보존 및 보호에 관해서는 현 수준으로써 현립박물관, 현립향토극장, 현립공예관이 있지만 현재는 현립미술관이 구상되어져 있다. 또 오끼나와현에는 『국립무용극장』의 설치를 국가에 요구하고 있다. 왕가에 의해 육성된 무용은 중국의 책봉사의 환대로 상연된 노래와 춤으로 이루어지는 극장이다.

모든 시정촌(市町村)에는 미술관 내지는 향토민예관 등이 있고, 각 지역의 오래된 민예품, 미술품이나 현대 오끼나와의 미술공예품이 보존·전시되고 있다. 특히 나라시와 讀谷村은 도기제조에 힘을 쏟으며 도자기마을을 설치했다.

전통적인 미술공예품 및 예능에 관해서는 기본적인 형식이나 법칙을 준수하는 것 외에 새로운 창업을 행했지만 중요한 관심사항이 되자 그것을 위해 여러 가지 미술전시회, 무용대회, 작품평가회, 연극대회 등이 개최되고, 많은 참가자들을 모집하고 있다. 현이나 市町村은 그와 같은 대회를 주최하고 지원함으로써 전통적인 미술공예, 예능에 관한 요구에 응하고 있다.

9-2

관광산업의 진흥에 전통적인 미술공예와 예능은 대단히 공헌하고 있는 바가 크다. 관광객에게 세일즈 포인트로써 류큐독자적인 전통적인 문화가 소개된다. 류큐무용과 류큐음악의 진상을 관광투어의 일부에 포함시키는 경우가 많다. 또 토산품으로서 직물, 토기 등의 도기를 애호하고 대량으로 구입되고 있다. 현이 의도적으로 관광객을 유치하기 위해 전통적인 문화를 이용하고 있는 현저한 예로서는 전통적인 축제의 관광화가 마련되고 있다. 최대의 기획은 대류큐 국가 축제가 10월, 약 1개월 정도 책봉사사절단의 再現퍼레이드와 같은 전통적 행사를 하는 것으로 많은 관광객을 유치하고 있다. 그 이외에도 바다축제와 首里城 축제, 全島축제 등에 관광객을 위한 전통적인 축제가 많다.

9-3

각 市町村은 거의 市町村立의 체육관 시설을 갖추고 있다. 현도 국민체육대회를 위해 종합운동공원을 건설했지만 그 주에 체육관이 주민들의 이용에 도움이 되고 있다. 2천명의 관객석이 갖추어져 있으며 관객수용능력이 높은 스포츠 이벤트에 이용 가능한 시설로서는 컨벤션센터가 있다. 스포츠 종류에 따라 수용할 수 있는 인원은 제한되지만 최대 3천명에서부터 4천명의 객석을 구비할 수 있다. 그 외에 현은 현립무도관도 갖추고 있다. 360석이 비치되어 있다.

일반시민을 대상으로 하는 강좌로서는 시정촌이 개교한 시민강좌가 있다. 이것은, 각 시정촌의 공민관, 그것을 주목적으로써 건설하였지만 그 이외에도 체육관, 도서관 등을 이용하는 것에 의해 대중들로부터 참가자를 모집하고 낮은 수업료로 전통적인 예능이나 미술공예 등에 관한 지식과 기능을 가르치고 있다.

10. 발전철학의 정립 / 시민의 관용성에서 섬의 관용성으로

10-1

복귀후부터 80년대까지의 오끼나와 진흥개발 철학과 모델은 진흥개발의 주도권을

중앙정부와 보수현정이 장악하고 있어서, 단적으로 말해 일본과의 동화정책이 있었다고 말할 수 있다. 「格差是政」이 표어로써 사용되었다. 오키나와의 주민은 기본적인 권의 존중, 기지의 축소에 대해 일본본토와 같이 동등하게 보장받기를 기대했지만, 실제 격차시정이라는 명분아래 오키나와 경제가 일본경제에로의 흡수, 오키나와의 재정종속, 일본문화로의 동화정책이 진전되었다. 일본정부가 오키나와개발계획을 추진하기 위해 행정체제의 모델은 홋카이도 및 홋카이도개발청에 있고 중앙정부에 유리한 체제로 만들었다고 말해진다. 96년 국제도시형성구상은 복귀 후의 오키나와현이 만든 처음의 종합적인 진흥개발계획이 있다. 『국제도시』, 『규제완화』등이 중심어로 되어 있지만 이것은 군사거점이 아닌, 경제 자유화(borderless)의 진전 가운데에 국제협조와 평화적인 오키나와의 자립발전을 전망하는 구상이다. 현존하는 구체적인 모델로써의 지역은 홍콩, 푸에르토리코 등이 있고 현의 주목을 받고 있는 곳이다. 현은 경제특별구, 행정특별구의 구상, 『一國二制度』을 전망하고 있다. 그러나 구체적이지는 않지만 여기에 해당하는 모델로는 14세기에서부터 16세기에 걸쳐 동아시아무역의 일대세력이었던 류큐왕국이다. 류큐왕국은 자국을 『萬國津梁』과 결부시켰다. 이것은 류큐가 무력을 일체 이용하고 평화외교와 貿易立國에 의한 많은 제국의 중간자 역할로 되어 있는 것을 자부했다. 국제도시형성구상은 류큐·오키나와 주민들 개개인의 존엄에 의거하며 오키나와 주민이 오키나와 진흥에 주체적으로 맞붙는 것을 기대하고 있고, 류큐·오키나와 정체성과 결부되어 있다.

10-2

『국제도시형성구상』은 2015년까지 장기 계획이지만 제1기를 2000년, 제2기를 2010년, 제3기를 2015년과 구분 짓고 있다. 국제도시 오키나와의 이념은 『平和』, 『共生』, 『自立』이며, 『平和』는 21세기를 향한 『脫기지전략』을 추진하고 동아시아 평화외교도시로써 자기형성을 꾀하고 있으면서 그것을 위해 정비방침으로서는 (1)『남과 북을 결부한 결절점』으로서의 교류기반정비, (2)아시아·태평양지역에 있는 『새로운 지역간협력』의 무대를 만들고, (3) 21세기의 평화교류거점이 되는 『매력있는 국제관광시/보호리조트』의 정비가 되어있다. 『共生』이라는 것은 아시아·태평양지역으로의 국제공헌의 거점으로써 지구사회의 공생을 향하여 국경을 초월한 신뢰관계의 구축을 도모하고 정비방침으로써, (1)국제기술협력추진 등『국제공헌거점』으로서의 기능강화 (2)『환경과 공생』을 목표로 하고, 새로운 지역형성 (3)세계에 보탬이 되는 생활공간의 형성이 마련된다.

『자립』이라는 것은 『滿國津梁』을 현대적 시점에서부터 재편성하고, 반드시 人·

物・情報・技術이 교류하는 『아시아·태평양제국/지역의 교두보』이 되는 것을 지휘하는 것으로 그것을 위해 정비방침으로서는 (1)21세기에 대응하는 새로운 산업창출과 균등한 지역발전 (2)다원적 교류를 유지하는 거점지역 형성과 基幹인플레의 전략적 정비 (3)지역주권의 확립과 시민참가에 의한 지역세우기에 있다.

10-3

최대의 장애는 미군기지의 존재와 여러 가지 수단을 이용하고 그것을 유지하려고 하는 일본정부 및 미국정부의 전략이다. 또 오키나와 주민의 일부가 공공사업, 기지 관련투입과 눈앞의 안정된 이익에만 전념하여, 일본정부의 전략에 공헌하고 있는 것이다. 일반적인 오키나와의 주민도 집권적 국가체제 및 재정적으로 의존하는 경향이 있다. 다시 말해서 자립하려는 강한 의식이 오키나와 주민의 일대단결한 총의가 되어 있지 않은 것이 최대의 장애이다.

10-4

자연환경의 보호에 대해서는 아주 허술하여 대륙붕이 파괴상태에 있다. 전 류큐 레벨의 보호단체가 운동을 일으켰지만 전국적인 환경보호단체가 지원하면서도 그것만으로는 어떻게든 될 수 없는 개발계획이 계획된 지역의 자치회 등이 주민조직 보호운동의 주체가 될 수 없는 한 성공하지 않는다고 말해진다. 성공한 예로서는 지원의 자치회를 중심으로 하는 주민 운동과 자연보호단체의 투혼이 살아나 新石垣공항의 건설도 반대하고 白保해안에 있는 대륙붕을 보호한 운동이 있고 실패했던 예로서는 지역주민의 지지를 얻지 못하여 건설된 예도 있다.

10-5

자연환경의 보호와 경제개발의 결합 및 조화의 문제는 대단히 어렵다. 이와 같은 결합·조화가 바람직한 것 외에 판단하는 것의 주관적인 요소, 가치관에 크게 좌우된다.

그렇지만 현상은 경제개발에 크게 비중이 두고 자연을 파괴하는 것 같이 보인다. 환경청은 오키나와섬 주변의 대륙붕은 파멸상태에 있다고 하는 조사결과를 나타내고 있다. 환경파괴의 제1요인은 오키나와의 자연과 조화를 거의 무시한 개발행정에 있다. 도로의 건설, 농업기반정비, 해안지역의 매립, 모든 것에 있어서 오키나와 독자의 자연과의 조화를 생각한 건설시행기준, 工法, 기술을 개발하는 것, 일본본토에서 만들어진 것을 그대로 적용한 것이 오키나와의 대륙과 바다의 자연이 철저히 파괴되는 결

과로 되었다.

아열대성, 도서성에 적합한 공사기술의 개발은 막대한 비용이 걸린다고 상정되며 또한 전국적 획일성, 통일성을 중시하는 공사의 시행규칙, 관리준칙 등 여러 가지 행정절차도 일본본토와는 별개의 오키나와 독자의 방식을 취하지 않으면 안되게 되어있다. 이것에 대해서 일본 중앙정부에 있어서는 관심이 없고 오키나와에 있어서 재정권에 보다 불가능성이 있다. 또한 개발행정이 추진한 오키나와의 자연을 파괴하게 된 악순환의 도식이 성립되고 있다.

제4부 : 섬의 통치학으로서 관용성모델

1. 섬과 섬의 연대로서의 민관의 공동리더쉽

섬의 통치학이 풀어야 할 가장 어려운 과제중의 하나는 국민과 행정의 조화로운 연결대를 마련해 줄 이론의 기반을 다지는 일이다. 우리의 역사속에서 국민과 행정을 이어주는 연결고리로서 공동체적 대안의 매듭은 무엇인가를 더듬어 보는 성찰을 시도해 보는 것이 이 글의 내용이다. 본 연구는 공동체적 대안의 내용을 경험적 자료에 의한 분석을 하는 것이 아니라 공동체적 대안의 역사적 맥락과 이러한 대안의 창조적 계승 가능성을 논리적으로 검토하고 제시해 보는 탐색적인 고찰을 모색해 보는 것이다.

우리가 직면하고 있는 개념적·이론적 문제의 귀결점은 공동체의식의 재건으로 모두어진다. 국민은 행정을 두려워하여 불신하고 반대로 행정은 국민을 무시하여 불신할 때 생기는 국민과 행정의 괴리현상 또는 단절현상을 제대로 치유할 수 있는 해결의 실마리는 공동체 정신속에 배여 있기 때문이다.⁴⁹⁾ 국민과 행정의 단절현상은 어느 시대나 사회를 막론하고 정도의 차이일 뿐이지 어느 정도 있다고 해도 과장은 되지 않는다. 특히 양자간의 단절이 클 때 근본적으로 문제가 되는 것은 사회내의 불평등이 많아지고 행정의 능력은 축소되고 국민의 자유가 위축된다는 것이다.

우리사회는 1960년대 이후 급속한 경제발전을 추구하여 왔다. 그 결과 성장이라는 밝은 양지를 확대시킨 반면, 성장의 그늘에 가려진 여러 가지 사회·정치·행정의 문제도 많았다. 특히 심각한 행정의 문제로는 국민과 행정과의 거리감이 커졌다는 것을 들 수 있다. 즉 국민이 행정에 대해 느끼는 거리감이라 할 수 있다. 이러한 양자간의 거리감이 커져 단절현상이 생길 때 양자간의 협조나 협동을 기대할 수 없는 것은 물론이고, 더 나아가면 한 정권을 부인하는데 그치는 것이 아니라 국민의 국가에 대한 정체감까지 상실할 수 있다는 것이다. 거리감은 상호작용을 하거나 상호의존관계에 있는 구성요소들 사이에 느끼는 친소감정을 말하고,⁵⁰⁾ 단절현상은 거리감의 심화상태를 의미한다. 즉 단절현상은 국민과 행정의 상호작용 속에서 한 단위가 다른 단위에 대해 느끼는 마음의 상태가 빚은 결과개념이다. 이러한 단절현상의 치유에 대

49) George Frederickson, "The Recovery of Civism in Public Administration," *Public Administration Review*, Volume 39(November/December, 1982), No.6, pp. 501-507.

50)李宗范, "國民과 行政간의 거리감", 金雲泰외 共著, 韓國政治行政의 體系, 서울: 博英社 (1982), pp. 223-241.

한 공동체적 대안의 모색은 세 개의 관점으로 논의를 구체화시켜 줄 수 있다. 첫째, 우리의 역사적 전통 속에서 공동체적 바탕의 내용은 어떠한 것이었는가를 정리하는 관점으로서 공동체의식의 형성, 발전과 의미를 되새겨 보는 것이다. 둘째, 다른 나라의 역사적 경험 속에서 공동체 대안의 가능성과 한계성을 국민과 행정의 연결이라는 관점에서 검토하는 것이다. 셋째, 공동체적 전통의 내재적 기반 위에 다른 나라의 경험을 비판적으로 수용하는 한편 현대사회의 제반문제들의 해결을 모색하는 근원으로서의 공동체적 대안의 구조를 모색해 보는 관점으로서 공동체의 재건을 위해 포용해야 할 내용(목표 및 과정)의 틀을 제시해 보려 한다. 공동체의식의 재건이 되지 않고서는 행정과 국민과의 건전한 대화와 견제가 불가능할뿐더러 새로운 목표의 추구도 어렵다는 생각에서이다.

II. 역사 속의 공동체와 현대적 과제

1. 한국공동체의 뿌리

「삼국유사(三國遺事)」의 고조선에 관한 문헌에서 볼 수 있는 「홍익인간(弘益人間)」은 한민족의 건국이념으로서 뜨거운 인간애와 인류애를 담은 인본 내지 민본사상으로서 더불어 살아가는 한민족의 뿌리이다. 이 뿌리는 혈연중심의 씨족공동체사회를 지나 부여의 영고, 고구려의 동맹, 동예의 무천, 삼한의 시월제 및 기풍제와 같은 무격신앙(巫覡信仰)의 종교적 제의를 거치면서 온나라 사람들이 상하 구별 없이 제의를 즐기면서 하나의 일체감을 이루는 씨족 공동체의 전통의 줄기로 성장한다. 홍익인간으로 출발한 공동체적 전통은 무속신앙을 통한 각종 종교적 제의와 결부되고 전체주의적이고 지배자중심의 국가관, 가부장적인 가족제도 그리고 한반도의 지정학적인 위치로 인한 이민족의 침략등으로 개체중심적이기 보다는 집단중심적이었고 민중중심적이기 보다는 지배층 중심적이었다.⁵¹⁾ 또 다른 줄기는 민중속의 공동체 의식으로 고대로부터 내려온 「한국사회에서 독특하게 존재했던 공동노동을 위한 성인 남자들의 작업공동체」인 두레⁵²⁾를 비롯하여 고대 삼국시대의 지연적, 정치적 공동체로서의 나(那)와 통일신라 이후 고려시대까지의 사원의 경영공동체로서의 보(寶) [(僧加-

51) 韓貞一, 韓國政治發展論, 서울 : 전예원 (1982), pp. 97-133.

52) 愼鏞廈, “두레共同體와 農樂의 社會史” 한국사회연구2, 서울 : 한길사 (1984), pp. 11-53.

三摩(신라)- 三麥(신라) - 福田(신라·고려) 一衆,(이조이후)], 그리고 이조시대의 보편적인 인적결합체로서의 계(契=會=結聚=聚會=結禾契) 등에서 구체적 형태로 성숙한다.⁵³⁾ 이러한 공동체의식은 피지배자 중심의〈우리〉의식으로 형성되었다고 볼 수 있다.

2. 역사 속의 공동체적 대안들의 업적

이러한 공동체적인 의식에 바탕을 둔 공동체적 대안의 업적은 계층별로 나누어 생각해 볼 수 있다. 지배계층의 업적으로는 첫째, 삼국시대의 경우 씨족 내지 부족장 선거가 귀족연합체적인 성격으로 바뀌어짐에 따라 합좌(合坐)제도에 의한 정치를 제도화했는바 신라의 화백(和白), 고구려의 제가평의(諸家評議), 백제의 국상선거(國相選舉) 등의 주목할만한 민주제도를 들 수 있다. 특히 화백제도의 의결은 만장일치제를 택하였는데 이는 국정중에서도 중대한 문제를 다루는데 있어 국민의 의사를 신중하게 포용하려고 했다는 점에서 의의를 갖는다.⁵⁴⁾ 이는 왕족과 귀족중심의 귀족사회에서 관인정치(寬仁政治)란 목표를 실현하는 의지의 표현으로서 지배층의 민주주의를 제도화시킨 지배층의 중요한 업적이라 생각된다. 둘째, 이조시대의 경우 왕조창업시의 무(武)중심적 통치방식을 문(文)으로 포용하려는 노력을 들 수 있다. 세종시의 한글창제, 서경권(일종의 탄핵권)의 시도, 의정부 중심의 정치원영제도, 세조시의 경국대전편찬, 횡간(국가예산제도), 상평창(빈민구휼제도)등 조선왕조의 문물제도의 완비를 통하여 무(武)를 문(文)으로 통합하는 원력을 세웠다. 인정(仁政)이란 소중한 목표와 문치주의의 원칙은 실제적인 정치원영에 그대로 투영되진 못했다. 이러한 당시의 이상이 현실에 뿌리내리지 못한 데는 그 당시의 사회적 배경 때문인 듯하다. 체제 자체가 갖는 성격이 양반관료지배의 중앙집권적인 국가인데가 특정한 소수집단이 조정내의 정치권력을 독점했을 뿐더러 반인간적 요소들(국민관이나 여성관)로 인하여 지배계층 사이에 불신감이 조장케 됐고, 끝내는 연산조이후의 사회로 치닫는 정치적 혼란을 야기시켰지만⁵⁵⁾ 양반관료 등에 의한 인정(仁政=통치자가 백성에 대한 무한한 배려를 근간으로 한)을 근본으로 한 민본(民本)=애민(愛民)과 무(武)를 다스리는

53) 金三守, “韓國社會經濟史—諸共同體 및 그와 關聯되 諸問題—,” 한국문화사대계 3 : 정치·경제사 (중), 서울 : 고대민족문화연구소 (1982), pp. 537-759.

54) 申福龍, 韓國政治史論, 서울 : 박영사, pp. 245-267.

55) 李瑄根, 大韓國史 4 : 조선왕조의 창업, 서울 : 신태양사(1973), pp. 12-98.

鄭杜熙, 朝鮮初期政治支配層研究, 서울 : 일조각(1983) pp.262-272.

李載燾, 柳永烈 共著 韓國史大系 : 조선전기, 서울 : 삼진사, (1976), pp. 23-44.

문치주의를 모색했던 것은 상층부의 중요한 정치적·행정적 업적으로 생각된다. 다시 말해서 정책목표가 인도적 고려를 포함하는 인정(仁政)의 구현이었고, 정책의 시행방법이 무(武)가 아니라 문(文)인데 관료의 충원을 공개경쟁시험인 과거제도를 통하여 영의정까지도 등용해 올린 공무원제도가 그것이다.

공동체적 대안에 대한 중산층이 업적은 실학에서 두드러지게 나타난다. 실학자들은 관직에서 배제되거나 혹은 과거시험을 거부한 재야의 학자들로서 당시 사회의 가장 중요한 정치원칙인 민체가 더 존속할 수 없게 된다는 인식위에서, 민본이데올로기에 정치, 사회, 경제적인 실체를 담아야 할 대안을 구성한 것이 실학의 정치사상과 경제사상의 핵심이었다. 첫째, 정치, 사회, 경제적인 실체를 담아야 할 주체를 민본이데올로기의 허구성을 반성하는 과정에서 과도적이긴 하지만 민을 역사의 주체로까지 파악하는 노력이 부분적으로 시도됐고, 민을 역사의 객체가 아닌 주체로까지 보려는 입장이었기 때문에 그들의 개혁의 구상은 이상주의적이면서 근대지향적인 면을 내포하게 됐다. 정 약용의 경우 정치변동의 구조에서 민을 주체로 파악하는 노력이 드러나는데, 그의 「탕론」(湯論)이나 「원목」(原牧), 「원정」(原政)등에서는 하이상적(下而上的)인 정치구조로의 전환을 추구한 결과 통치권의 기본적인 발생근원은 민에게 있으므로 민과의 계약관계에 의해 성립된다는 주권재민의 원리까지 제시하는 바 이 속에 봉건사회와 근세사회를 연결시키는 사상의 고리가 있다.

하층계급인 서민의 공동체적 대안에 대한 업적은 두레와 민란에서 두드러지게 나타난다.⁵⁶⁾

두레는 삼한·삼국시대에 발생하여 1945년까지 세단계로 나누어 발전되는 데 제 1 단계는 삼국시대까지의 시기로서 마을에 사회신분 계급의 분화가 없는 사회적 조건에서 마을의 모든 청년들이 참가하는 두레로 길쌈두레와 같은 작업 공동체였고, 개별가족단위의 사회생활과 농업경영이 발전하고 공동노동의 사회적 필요성이 감소해 감에 따라 점차 소멸되었다. 제 2 단계의 두레가 성행한 것은 고려시대를 거쳐 조선시대에 들어온 답작시대의 일이며, 이때의 두레는 마을내의 귀족과 지주는 참가하지 않고 평민과 생산농민만이 참가하는 최하층 농민들의 작업공동체였으며 이러한 이유 때문에 어떤 사건과 관련되었을 때 단편적이고 예외적인 기록을 빼놓고는 거의 기록에 남지 못했고, 지배계층들은 민배(民輩)라는 경멸적인 용어로 지칭하고 있을뿐더러 우

56) 金英植, 실학의 정치사상, 서울 : 일지사(1979), pp. 331-352.

朴忠錫, “실학사상에서의 민본주의” 한국사상의 심층연구, 서울 : 우석출판사(1982), pp. 339-349.

姜在彦, 한국근대사연구, 서울 : 한밭출판사(1983), pp. 17-57.

李佑成, 한국의 歷史像. 서울: 창작과 비평사, (1982) pp. 9-25.

호적이기보다는 적대적인 인식을 했었다. 이러한 상황에서도 두레는 조선말기에 전국 농촌사회의 가장 중요한 작업공동체로 성장했고, 이러한 상황에서도 두레는 조선말기에 전국 농촌사회의 가장 중요한 작업공동체로 성장했고, 이러한 두레의 실체와 성행은 다산 정 약용의 여전제의 토지개혁론에서 공동노동과 공동경작에 의거한 협동농업 생산체제의 구상의 기초가 됐고, 이조말기에 이르러 두레는 농촌사회의 보편적이고 지배적인 작업공동체로서 행정단위로서의 이(里)보다 그 조직의 수나 그 조직의 역량이 현저하였다.⁵⁷⁾

두레의 조직은 반드시 ‘마을’(자연촌락·자연부락) 단위로서 행정단위로서의 동리(洞里)와는 다르며 평균 20-30명으로 조직되고 16~17세 이상부터 55~56세의 성인남자로 구성된 민중의 작업공동체였다. 첫째, 전체 마을사람들이 직접참여를 근간으로 한 공동체로서 공동노동, 공동휴식, 공동식사, 공동오락을 통하여 일과 놀이를 통한 두레꾼들의 연대관념과 결속을 다지고 민중의 삶을 활성화하고 협동을 통한 공동체적 관계의 성숙과 우리의식이란 공동체의식을 바탕으로 건강한 농민문화의 주축이 되었다. 둘째, 두레의 간부의 선거는 민주적인 방법으로 이루어져 왔다. 선거날은 그 마을의 공휴일로 정하고, 각 농가에서는 공동으로 추렴하여 술자리를 베푼다. 이 술자리를 「나달이」, 또는 「장기씨네」라고 부르고, 마을의 성인남자가 모두 모인 이 나달이 좌석에서 의사가 진행되고 의장은 그 마을의 최고 고령자가 된다. 임원의 임기는 1년이 통레이며 큰 실책이 없는 한 유임되었고, 두레의 역원으로 선출되는 것은 존경과 위신을 의미하는 영광이었다. 이 「나달이」에서 두레성원전체가 참가하여 구두의결에 의하여 영좌가 민주적으로 선출되었다는 사실은 조직내의 민주주의가 지배하고 관철되었다는 것이다. 영좌를 포함하는 모든 역원들은 다른 두레꾼들과 마찬가지로 역할분담의 원리에 따라 공동노동에 참가하면서 자기가 맡은 역할을 수행했으며, 영좌까지도 독재와 독단은 할 수 없었다. 이런 점에서 두레를 지극히 민주주의적으로 관리·운영하는 농민 민주주의가 실천되었다고 말할 수 있다. 이와 걸맞게 두레에서의 규율과 규범은 엄격하였으며 두레꾼들은 두레의 규율과 규범을 잘 준수하였는데, 영좌의 명령과 지시는 존중되어 잘 수행되었으며, 두레꾼들은 규율에 따라 질서 있게 작업활동을 하였다.

두레에 있는 독특한 의식과 행사로서 ‘호미모듬’과 ‘호미씻이’가 있었는데 이는 두레가 단순한 결사체가 아니라 공고한 작업공동체임을 상징적으로 나타내줄뿐더러 호미씻이는 성과를 결산하는 축제로서 민주적으로 성원들의 공동체의식과 단결을 강화시

57) 愼鏞厦, 앞의 논문

켜 주었다. 호미씻이는 ① 마을의 주요사항을 처리하는 마을회의 ② 농약과 놀이 ③ 향연으로 구성되는 바, 촌락자치의 수련장이며 공동향연의 축제마당이였다. 그리고 호미씻이가 끝나면 일종의 회계가 행해졌는데 두레의 수입은 두레성원사이에 분배하지 않고 공동비용을 충당하는 것에 사용되는 바, 나머지는 농약기의 구입과 수선 등 두레의 공동경비에 충당하고 그래도 남을 경우에는 마을의 동계(洞契)나 호포계(戶布契)에 편입하여 마을의 공동비용에 사용하였다. 셋째, 마을의 공동적인 이익을 함께 하기 위해 두레가 작업을 하는 농지는 그 마을의 전체농지를 자기의 1개의 경영지로 간주하는 바, 여기에서 공동소유란 공동체적 경향이 강하게 드러난다. 마을의 공유지는 당연히 의무적으로 관리할뿐더러, 과부·병약자 등 노동력 결핍자의 농지에 대해서 두레꾼의 공동노동을 무상으로 제공해주고, 일반 농민의 경작지는 상호 협조해서 노동을 해주었고, 지주의 경작지는 제공되는 공동노동의 대가만큼 경제적인 반대급부를 얻어내도록 하였다. 여기에서 두레가 형평성을 추구한 공동체였음을 확인할 수 있다. 즉, 두레의 공동부조의 기능은 농업경영에 관한 한 과부와 병약자의 농민가족에 대하여, 마을성원 전체에 대해서도 상호부조는 물론이요, 그들의 유고시에 대비한 공동체적 사회보장을 제도적으로 실천했다. 넷째, 두레는 위와 같은 직접참여와 민주성과 형평성의 원리를 마을공동체에 내재화시키는데 성공했을 뿐더러 개인간의 연결, 마을간의 연결에도 의미 있는 노력이 보인다. 두레는 개인간의 관계에서 성인남자에게 의무적으로 가입을 부과했지만 나름대로의 「주먹다듬이」라는 일종의 성년식과 「바굴이」라는 입회식 제도를 갖고 있었으며, 가장 우수한 두레꾼을 두레장원으로 뽑는 포상 관습과 가입을 거부하는 경우에 두문(杜門), 절교(絶交), 태형(苔刑), 추방(追放)하는 제재도 가했고,⁵⁸⁾ 일하는것=노래하는 것이라는 생활철학을 제공했고, 마을에 요구되는 인간상을 정립해 나갔다.⁵⁹⁾ 두레는 마을간의 연결에서 하부조직으로 여자두레(예:두레삼, 두레베), 아이두레, 노인두레를 두고 지도하여 나름대로의 맞는 일을 찾아 분업적으로 작업하여 노동능률과 생산성을 높이게 했다. 아울러, 두레는 마을에 자치적으로 공동규범을 수립하고 농약에 의한 공동오락, 공동노동을 공급하여 농민사회를 통합하는 구심점으로서 독립적이고 자율적인 공동체의식을 일깨우고 농민

58) 李圭泰, 서민의 의식구조, 서울 : 신원문화사(1984), pp. 103-155.

59) 慎鏞厦,

이 부분은 신용하교수의 논문과 이 규태선생의 저서에 주로 의존했는데, 입장이 다소 다른 듯 하다. 신교수는 두레가 농촌사회에 10가지 기능 즉 1) 협동생활훈련 2) 노동패락화 3) 노동능률제고 4) 공동부조 5) 공동오락 6) 생활활성화 7) 공동규범 8) 사회통합 9) 공동체의식 함양 10) 농민문화창조의 기능들을 수행한 민주적인 공동체의 모형이었다고 하고, 이규태씨는 긍정적인 사례와 부정적인 사례들을 들고 있는데, 주먹다듬이 같은 입회식을 강제적인 고문으로 파악하고 있고, 낭비를 조장하는 폐해도 있었다는 지적을 하고 있다.

문화를 창조하고 다듬는 모태였다. 다른 마을과는 선의의 경쟁관계를 유지하면서 두레의 성장을 촉진시켰으며 농민의 자부심과 단결을 상징하는 두레기가 있었는데, 두레의 위신에 따라 농기에도 위신의 차이가 있었다. 여러 마을의 농기들이 마주칠 때 권위 있는 농기를 지닌 두레는 그보다 못한 두레의 농기로부터 경의를 표하는 예를 받게 되었으며, 만일 이 경의의 예를 갖추지 않으면 모욕과 멸시로 간주되어 두레들 사이에서 두레싸움이 격렬하게 벌어졌다.⁶⁰⁾ 이는 두레공동체끼리 선의의 경쟁논리가 존속했으며, 아울러 마을끼리의 연대의식을 키우고 마을끼리의 연결을 가능케 했다는 의미를 갖는다.

피지배층의 또 하나의 업적은 민란에서 찾을 수 있다. 19세기에 있어서 지배계층에 대한 민중의 항거는 끊임없이 있었으며, 그 중 대표적인 것이 1811년의 홍경래난과 1862년의 임술민란 그리고 1894년의 갑오농민봉기라고 할 수 있다. 1862년(철종시대)에 37회, 1864년(고종시대)이후 1894년까지 47회에 걸쳐 전국적으로 민란이 일어났는데 이러한 민란의 주요한 원인이 정치행정체계의 문란과 무기력에 있었으며 요구하는 조건도 지방행정관리들의 가렴주구의 시정, 세정의 시정 정도로서 지역적 문제에 국한되었다. 그러나 민란은 해결책을 강구하지 못하는 정치행정체계에 대한 굴종이 아니라 적극적 거부화 시정의 촉구를 내용으로 한 정치 행정체계의 부분적인 개혁을 요구했다는 사실은 당시의 민중의 주요한 업적으로 볼 수 있다.⁶¹⁾

이상과 같이 통치체계와 민과의 평화로운 연결을 모색했던 공동체적 대안은 어느 계층에서나 제시해 왔다는 사실이 드러난다. 이러한 공동체적 대안은 한 말의 급박한 위기상황 속에서 더 구체적이고 실천적인 형태로 나타날뿐더러 계층적인 문제를 넘어 전체사회의 전반적인 개혁으로 모두어진다.

적화파의 최 익현은 위정척사사상을 체계화한 이론가이며 실천가로서 1876년 지부척화소(持釜斥和疏)를 올려 강화조약을 반대하다 흑산도로 유배된다.⁶²⁾ 1884년에 개화파의 김 옥균과 박 영효 등은 개화사상(開化思想)을 전개하면서 갑신정변을 시도한다.⁶³⁾ 이러한 개혁이 실패된 지 10년 후 전 봉준의 영도하에 조병학 탐학에 항거하는 민중의 봉기가 일어난다. 이 항거를 배태한 사상은 동학사상이다. 민중봉기 직

60) 鄭奭鐘, “홍경래의 란” 전통시대의 민중운동하, 서울 : 풀빛사 (1981), pp. 289-355.

崔珍玉, “1960년대의 민란에 관한 연구” 전통시대의 민중운동하, 서울 : 풀빛사(1981) pp. 356-482.

朴廣成, “高宗朝의 민란연구. 전통시대의 민중운동하, 서울 : 풀빛사(1981), pp. 432-482. “한국사회 연구의 사상과 방법 I : 조선후기의 사회변동(토론)” 한국 사회연구 2, 서울 : 한길사(1984), pp. 435-474.

61)

62) 姜在彦, “이항로의 위정척사사상”, 근대한국사상연구, 서울 : 한울총서 (1983), pp. 53-85.

63) 姜在彦, “개화사상, 개화파, 갑신정변”, 한국근대사연구, 서울 : 한밭출판사(1983), pp. 61-132.

후 의미있는 공동체적 대안으로 집강소(執綱所)가 제시되는데, 이는 민과 정치행정체계를 연결시키는 일종의 조정기구이다. 폐정개혁(弊政改革)과 민간서정(民間庶政)의 처리, 혹은 관민상화(官民相和)를 위하여 설치된 일종의 민정기관(民政機關)이며 독자적인 조직구성을 갖고 있는 집강을 주관하는 직무 책임자가 있었고 주로 지방행정체계의 문란실태를 지적하고 시정하는 것이 주요업무였다. 1894년 농민전쟁이 전체 사회와 민족의 문제를 제기하고 싸우는 경지로 까지 발전할 수 있었던 근원적인 힘은 농민군내부에서 철저한 평등의 원칙과 이에 근거하여 마을단위의 민주적인 관민조정기구인 집강소의 창설과 활성화에 있었다.⁶⁴⁾

1896년에 서재필, 윤치호, 이상재 등이 독립협회를 결성하여 독립신문과 만민공동회라는 민중조직을 결성한다. 그들은 하원의 설치, 공화제 정부의 수립 등을 지향하는 획기적인 대안을 내놓는다. 그들이 그러한 개혁안을 제시할 수 있었던 힘은 민주주의적인 조직의 원리에 입각하여 만민공동회를 운영하고 이를 바탕으로 운동을 전개하고 변혁의 역량을 결집시켰다는데 있다.⁶⁵⁾

이상과 같이 한말의 시기에 보여준 공동체적 대안은 거래의 업적이라 생각된다. 문제는 한말의 정부가 이러한 대안을 받아들여 정치행정체계의 개혁과 정신을 했어야 했다.

3. 작은 나라의 실용주의 행정(Administration of Pragmatism)의 공동체적 의미

1. 작은나라의 공동체적 대안의 의미

역사 속에서 생성되어온 우리의 공동체적 대안을 실패했으나 의미 있는 가능성을 보여주는 것이었다. 안에서 터득할 수 있는 과거의 경험의 의미는 밖에서의 성공한 경험들에 비추어 살펴봄으로써, 특히 작은 나라와 섬지역을 중심으로, 우리의 대안을 창조적으로 발전시킬 수 있는가의 문제를 선명하게 해준다.

64) 瀨古邦子, “甲午農民期の 執綱所에 대하여”, 근대조선의 민중운동, 서울 : 풀빛사, (1982), pp. 107-129. 집강을 기강을 지킨다는 뜻이며, 집강소의 출현은 전주화약이후이고, 전라도에만 53개가 있었다.

65) 愼鏞廈, “독립협회의 창립과 조직” 변혁시대의 한국사, 서울 : 동평사(1980) pp. 104-143. 신교수는 독립협회가 고급관료클럽으로 민중의 사회단체로 전환될 수 있었던 요인으로 ① 민중의 성장 ② 회원가입의 개방 ③ 목적의 명백성 ④ 민주적운영 ⑤ 투표에 의한 임원선출 ⑥ 회원의 안전 상정권 및 대의원 선출권을 들었다.

여기서의 논의는 공동체적 대안들을 성공적으로 수용한 나라의 비결 정도를 성찰해 보고 우리의 공동체적 대안의 실천에 유의해 볼려는 착상에서이다. 스위스의 게마인데(Gemeinde)와 이스라엘의 키부츠(Kibbutz)가 논의의 대상으로 선정됐는데, 그 이유는 시공간적 차이가 있으나 작은 나라로서 어려운 상황을 슬기롭게 극복하면서 공동체적 대안의 훌륭한 모델을 세계에 제공하고 있기 때문이다.

1) 스위스의 향리자치제

스위스는 평균인구 2천명 정도의 3천여개의 게마인데와 평균인구 25만 정도의 26개의 주권적 자치주로 이루어져 있다. 국가는 이들 자치제를 싸고 있는 보자기에 지나지 않는다. 세 차원의 정부 중에서 가장 권한이 강한 것이 향리자치제 게마인데, 다음이 자치주 칸톤, 그리고 다음이 연방이라는 국가이다.

스위스의 직접민주주의를 키워온 원동력은 게마인데라는 정치조직인데, 이의 원형은 광장민중의회라는 란쓰게마인데(Landsgeimeinde)이다. 원래 이 제도는 스위스 산악지대에 살고 있던 고대의 게르만 민족의 전통적인 공동체유지방식으로⁶⁶⁾ 주민들이 마을의 목장을 공동으로 관리하기 위해 이른 봄 마을 광장에 모여 상의한데서 비롯된다. 여기에서 구성원들은 자기네 고장의 법률과 재산, 이웃 마을과의 경계선, 이웃 마을과의 분쟁과 화해 등의 문제를 다루었다. 란쓰게마인데는 각지에 흩어져 사는 주민들이 1년에 한 번 모여 상의하고 약속하고 결정하고 노는 삶의 터전으로써 정치적, 문화적 그리고 축제적 성격을 고루 지닌 공동체였다.

① 직접참여민주주의의 나무는 자기 고장의 문제를 마을 모두가 공동으로 책임지고 공동으로 처리하자는 사고방식의 실현에서 성장한 것이다. 이는 모든 촌락이 각각 자기 고을을 자족적 경제·정치·문화의 단위 속에서 살아오면서 창조해낸 제도이다. 언어에서 이러한 특징은 현저하게 나타나는데, 스위스·독일어 안에 200여개의 사투리가 존재하고 있고, 국민학교 4학년까지의 국어교과서가 그 마을의 사투리로 쓰여지고 있다는 사실에서 드러난다.

이처럼 마을이 개인을 발전시키는 도장이 되고 이를 바탕으로 전체사회의 발전은 이루어진다는 것이다. 이 논리는 가정의 중요성을 강조함에 있어서도 마찬가지이다. 삶의 보금자리는 가정이며, 개인의 발전도 가정을 통해서 전개되고, 이러한 힘이 모여서 국가발전이 성취된다. 즉 게마인데와 가정이 목적적 존재의 의미를 갖는다면 국가는 가정과 마을의 성장을 돕는 수단적 존재라는 것이다.

66) 大塚久雄(李榮薰역) 공동체의 기초이론, 서울 : 돌베개사(1982), pp. 87-114. 大塚久雄교수는 공동체의 기본형태는 아시아적형태와 고전고대적형태화 게르만적 형태가 있다 한다.

② 게마인데는 하나의 공화국이며 다음과 같은 사항에 자치적 주권을 민주적으로 실천한다.

첫째, 입법, 사법, 행정 등에 종사하는 관리와 집행원 등의 공동체 임원의 선출은 그 공동체 주민에게만 피선거권이 있으며 판사, 검사, 의회원, 교장, 교회책임자, 도서관장 등을 포함한다.

둘째, 경제사항에 대하여는 공공교육에 드는 비용 등 예산에 대한 심의와 의결을 포함하고 있다.

셋째, 시민권자의 심사에 대해서는 전통적으로 게마인데에서 결정하고 주와 연방은 게마인데의 요청서류를 요식적으로만 처리하도록 되어 있다.

이러한 사항을 관장하는데 공동체 주민이 직접적 참여를 통해 처리하고 회의의 결의는 거의 만장일치의 전통을 살려서 공표한다.

요컨대, 란쓰게마인데는 유권자 전부가 모이는 군중집회이며, 유권자 전부가 권한을 행사하는 최고의결기관으로서의 민중의회이고 유권자 전부가 향토의 전승계승을 다짐하는 민중축전이다.

이 제도의 원리는 정치적으로 국민이 직접참여제도를 성숙케하여 지방자치적 민주주의의 토대를 이루고, 교육이나 문화적으로 독자적이고 지역에 맞는 교육체계와 문화의 다양성을 키워왔다.

③ 게마인데는 향토기본재산의 공유를 근본으로 한 향토자치조직이다.

산은 대부분 공동소유이므로 개인 명의로 갖기가 힘들고 산의 나무를 벨 수도 없고, 임의로 개간도 할 수 없다. 그러나 마을사람 중의 한사람이 집을 짓게될 때 온 마을 사람들이 공동으로 작업하여 나무를 베고 운반해 주는 관습이 아직도 존재한다. 여기에서 공동소유, 공동관리, 공동작업의 공동체적 정신은 강하게 나타난다. 이러한 공동체정신은 산업화 과정을 거치면서 사적소유와 공적소유간의 긴장이 고조되는데, 게마인데는 사적소유의 성장과 공동소유의 보존을 연결하는데 모범을 보이고 있다. 1874년부터 사회보장제도가 시작됐는데 개인적 차원에서는 생존권의 보장, 황금만능주의에 대한 제동 등의 역할을 하고 국가사회적 차원에서는 위난시의 국가의 보호, 대량 실업자의 구제, 경제적 혼란을 극복하는 역할을 수행함으로써 개인과 전체의 평화적 공존을 이룩하고 있다. 1918년 스위스 근로자 1/3이 참가한 총파업 이후 1937년이래 현재까지 파업이 없었던 사실은 이를 뒷받침하고 있다.

대체로 중소기업이 산업의 기반이고 생산활동이 각 가정을 통해서 이루어지기 때문에 소유자와 근로자가 동일시되므로 자본가와 노동자의 갈등이 안 생기고 도시인구 집중현상도 일어나지 않기 때문에 지방을 자기나름의 독자적인 발전을 이룩한다.

개인소유와 공동소유의 형평, 자본가와 노동자의 형평, 중소기업과 대기업의 형평, 지방행정과 중앙행정간의 형평의 추구는 각 가정과 각 마을이 중심이 되어 사유와 공유의 이상적인 조화를 모색하는 데에 있다. 물론 이러한 형평의 원리가 완벽한 것만은 아는데 여성에 있어서 인색한 보수성이 그것이다. 여성의 참정권은 1971년에야 연방차원의 법률로 확정되었고, 남녀동일의 임금원칙은 남성보다 여성이 30%~40% 정도 덜 받고 있는 것으로 나타나고 있다. (1970~1973년 통계), 다른 나라의 경우보다 못하다고 할 수는 없지만 남녀평등이라는 원칙의 실현은 게마인데에서도 풀어야 할 숙제도 남아 있다.

④ 게마인데의 임원들은 대개가 명예직이다. 즉 그것으로 생계를 유지해야 할 전문적 공무원을 제외하고는 거의 그 일로 봉급을 받지 않는다. 작은 마을이기에 하는 일이 적다는데서가 아니라 마을 사람들이 자기를 뽑아주었다는 보람과 인격적, 능력적 성숙이라는 대가를 받기 때문이다. 연방정부의 장관이나 거의 모든 고급관리가 거의 게마인데의 관리로부터 출발하고 게마인데에서의 활동의 평가를 받아서 등용된다. 게마인데가 부담하는 세수의 비율은 전체 사회의 25%을 부담하고 있는 데 (연방 45%, 칸톤 30%), 이는 게마인데가 전체 사회에 실질적인 기여를 하고 있다는 증거라 볼 수 있다.

문화교육 부분에서도 전체 사회와의 건강한 연결이 보인다. 스위스 문화는 좋게 얘기해서 복합문화, 나쁘게 표현해서 주변문화라 한다. 전자는 여러 민족의 문화가 공존하는 데서 후자는 고유성이 약하다는 데 기인한다. 그들은 게마인데를 중심으로 한 다양하고 풍요한 문화를 조화롭게 공존시킴으로써 획일문화를 극복하는 다양성의 위대함을 창출한다.

교육에서도 게마인데와 칸톤이 독자적인 교육체계를 오랜 시일에 걸쳐 훌륭하게 발전시켰는데, 이는 “조국은 국민개개인(민중)의 전면적 각성을 통해서만 구원될 수 있다.”는 페스탈로치의 교육관이 게마인데를 거쳐 구현되는 것이 아닌가 생각된다.

⑤ 이러한 게마인데의 통합적 구심점을 역사의 교훈과 종교적 이념의 산물일 것이다. 스위스의 받침대로서의 게마인데는 지방색, 지방정부, 지방문화에 있는 것 같다. 이것은 그들 모두가 하나님을 주신(알프스의 아들들)이라고 생각하는 삶의 자세에서 우러난다. 아름다운 알프스를 바라보며 알프스의 피리로 골짜기마다 화음을 교환하는 생활속에서 그들을 하나로 묶어주는 일체감이 생기고, 여기에서 인간의 마음의 고향으로서의 자연, 그것이 맺어주는 유대 조상이 자연과 더불어 살아온 향토 등을 사랑하는 마음, 이같은 동양의 자연과 세계관이 게마인데의 사람들의 삶의 깊이를 뿌리가 된다. 스위스의 지혜는 싸움으로 지낸 역사의 경험(1291~1815년간 29회의 전쟁)

이나 용병 수출, 신구교간의 종교적 분쟁, 분리주 전쟁의 쓰라린 과거의 경험에서 사상과 종교를 떠나 국민으로서의 공동체적 일체감을 갖는 평화로운 다종교, 다민족, 다문화, 다언어의 공존모형을 창출한다. 이러한 모델의 실천의 비결은 스위스인의 깨끗한 마음과 부지런한 손에 있다고 볼 수 있다.⁶⁷⁾

2) 이스라엘의 키브츠

1900년에 최초로 창설하여 220개 이상으로 번창한 키브츠는 공동체 구성원들이 살고 일하고, 아이를 키우고 생산하고 죽는 소우주적인 사회이다. 이 조직은 자발적이고 대면적인 인간적 이해와 참여를 통한 민주주의 토대를 쌓고 전체 사회구조와 연결에 성공하고 있다.

① 키브츠는 자발적인 사회집단으로서 집단이 개인에게 머무르도록 하는 압력을 얼마나 가하는가에 상관없이 자유로운 가입과 탈퇴에 근거한 자발적인 공동체이다. 스스로 선택하여 가입하고 스스로 참여하여 생활과 결정과정에 참여하고 상호비판과 반성의 과정 속에서 가치를 창출한다.

② 키브츠는 개인적 차원에서 믿음과 동기를 부여하고 조직적 차원에서 개인과 조직의 목표를 조화롭게 유지하고, 사회적 차원에서 전체 사회에 창조적인 가치체계를 공급한다. 이러한 기능 수행의 메카니즘은 첫째, 사회의 여타 조직과 물리적 경계를 갖는 데, 이는 나름대로의 문화적 독특성과 일체감을 갖는 기본적 토대를 말하며, 둘째, 키브츠는 춤과 의식에의 참여를 통하여 공동체에 대한 애정을 갖게 하고, 셋째, 참여와 상호비판과 상호작용을 거치면서 책임 있는 시민으로 키울뿐더러 공동의 가치와 이데올로기를 창조한다.⁶⁸⁾

③ 키브츠는 재산의 공동소유에 근거하는 데 토지나 농장에 있어서도 그러하다. 키브츠의 공유농장의 생산성은 여타 조직의 농촌사업들보다 훨씬 높다. 키브츠 공동운영공장도 다른 조직이 운영하는 공장보다 생산성과 수익률이 높게 나타난다. 키브츠는 거둬들인 이익을 개인의 필요에 따라 배분하고, 나머지는 조직에 배분하며 그래도 남는 것을 전체 사회로 환원한다. 공동소유에 근거한 상호협력을 실현한 키브츠는 개인상호간이 대등한 협력은 말할 것도 없고 키브츠간의 공동연구와 공동교육의 체계화

67) 金丁煥, 스위스-꿈의 나라, 실 속의 나라, 서울 : 정우사 (1983), pp. 72-108.

李漢彬, 작은 나라가 사는 길-스위스의 경우, 서울 : 동아출판사 (1965).

L.슈트기 (김진균 역) 스위스의 지혜, 서울 : 중앙신서 (1978).

George Thurer, The Swiss Communes - Citizenship and Self Government, - Zurich , Pro-Helvetia (1970), 게마인데의 부분은 위 책의 내용을 요약하여 정리한 것이다.

68) Margaret Mead , "Towards More Vivid Utopias", Science, 126(No. v), (1957), pp. 957-961.

립에도 기여한다.

④ 키브츠운동의 힘은 이스라엘 사회전반과의 연결에 성공하는 강점을 갖고 있다. 마틴 부버는 이 점을 들어 키브츠를 '실패를 겪지 않는 실험'이라고 불렀다. 2백개 이상의 키브츠들이 그 이념상의 신조들이 다양함에도 불구하고 <키브츠연맹>으로 뭉쳤다는 사실은 조직면에서 이 운동에 힘을 부여했고 하나의 의미 있는 대안을 제시하는 제도로서 그 중요성을 증대시키는 것이다. 인구의 4%밖에 안되는데 이스라엘의회(Knesset)의 3분의 1가량을 차지하고 각료배출 3위(노동조합 등과 비교해서)를 기록한 것은 키브츠운동이 전체사회와 정치적·사회적으로 연결에 성공했다는 것을 입증한다.

경제적인 면에서도 전체농지의 32%를 개간했고 총국민생산의 7% 가량을 담당하고 있다. 따라서 키브츠는 정치·경제·사회적인 의미에서 이스라엘의 사회개혁을 일으키고 사회 전반을 위해 가치 있는 변화를 수행할 수 있는 능력을 지닌 공동체였다고 얘기할 수 있다.⁶⁹⁾

이러한 키브츠를 창조했고 통합하게 하는 근원적인 힘을 시오니즘(Zionism) - 유대인의 영토적 문화적 통합을 성취하기 위한 유대인 국가 창설에 대한 믿음에 있다. 이렇게 키브츠들은 서로 함께 공유하는 가치가 많았기 때문에, 그리고 항상 스스로를 큰 운동의 일부분으로 보았기 때문에 연합할 수도 있었고 전체사회의 빛나는 모범을 보여주는 대안이 되었다.⁷⁰⁾

4. 작은 섬지역이 시사하는 대안적 의미 : 홍콩의 문화적 관용성 맥락과 싱가포르의 전략적 관용성의 맥락

1) 홍콩의 한 문화 속의 복합체제의 의미

도널드 맥밀란과 마이크 드폴리어의 1996년의 한 문화 복합체제란 저서의 관찰에 의하면 홍콩은 하나의 문화속에 여러 가지 복합체제를 실험했고 상당한 성공을 거둔 것으로 평가하였다. 이러한 성공을 한 홍콩의 정치행정체제의 특징을 그의 저서에서 찾아보면 다음과 같다.

69) Daniel Katz, "Intergration , Effectiveness and Adaptation in Social Systems : A Comparative Analysis of Kibbutzim Communities" Administration & Society , Volume 6(No. V), (1974), No.3, PP.283-315.

70) Geoge Kateb, Utopia and its Enemies, New York : Free Press, (1963), p.124.

1. 각급자치단체장과 상급정책결정자는 중앙인민정부에 의해 임명되거나 해고되며 중앙인민정부의 권한을 대행하며 그에 대해 책임을 진다.
2. HKSAR의 책임자는 중앙인민정부에 의해 임명되어야 한다.
3. 의회는 반드시 HKSAR가 제정하고자 하는 법률들을 NPC의 상임위원회에 보고해야 한다. 그러나 만일 위의 법률중에서 헌법의 취지와 어긋나거나 혹은 중앙정부와 HKSAR의 관계에 영향을 미친다고 여겨지는 법률들은 상임위원회 임원들에 의해 거부되며 결국 무효된다.
4. NPC의 상임위원회는 홍콩정부가 제안한 법률항목들을 중국의 헌법에 추가할 것이며 이는 홍콩에 적용될 것이다.
5. 외무부장관은 홍콩에 사무실을 설치하고 중국의 군대가 홍콩에 주둔하게 될 것이다. 그리고 그외 중앙정부의 부서나 도, 자치구, 혹은 시 등의 각급 자치단체가 홍콩에 사무실을 두려할 경우에는 반드시 중앙인민정부나 HKSAR 정부의 동의를 받아야 한다.
6. 홍콩에 거주하는 모든 중국국민(대략 홍콩전체인구의 98%)들은 NPC의 HKSAR의 대표자를 선거를 통해 홍콩에 거주하는 사람중에서 선발한다.
7. 중앙인민정부는 중국의 다른 지역으로부터 홍콩으로 이주시킬 사람들의 수를 결정한다.
8. 중앙인민정부는 홍콩으로 들어오는 군함이나 전투기에 대한 승인·거부권을 갖는다.
9. NPC는 헌법을 수정할 수 있다.

이러한 홍콩의 법률이 시사하는 의미는 다문화간의 갈등과 충돌을 관용적으로 수용하겠다는 의미를 시사하는 것으로서 작은 섬지역의 다문화를 수용하는 관용성 맥락을 시사하는 점이여겨진다.

2) 싱가포르의 전략적 실용주의 사례

에드가 샤인은 그의 1996년 저서 전략적 실용주의에서 싱가포르 경제발전을 싱가포르식 전략적 실용주의 문화에 찾고 있다.

그의 문화분석과 변화에 대한 고찰에서 싱가포르의 국가경제제도의 변화를 정부간섭의 정도, 경쟁력 상실, 기업가정신을 통한 기술습득, R & D를 통한 기술습득, 지방중소기업 보호의 과정으로 변화해 나갔음을 전제하였다.

특히 정부의 복잡성으로의 관료제의 변화를 추적하였는 데 그것은 다음과 같은 제목으로 관찰되었다. 정부관료제의 변화가 전략적 실용주의 문제해결의 틀을 찾아나간 것이 자못 관심을 끈다.

- 경제발전위원회(Economy Development Board:EDB)은 무엇을 할 수 있으며, 또한 무엇을 해야만 하는가?
- 정치적안정
- 부문(Sector)간 협력
- 엘리트주의의 위험
- 부패하지 않고 유능한 공무원
- 우수한 인재
- 전략적 실용주의

그는 결론적으로 싱가포르의 경제발전의 원동력으로서의 경제발전위원회(EDB)의 활용과 관리에 대한 문제점과 쟁점 그리고 기회를 다음과 정리한다.

- 전략과 비전
- 사고체계와 인과관계의 복잡성에 대한 문제
- 팀워크와 관료주의 문제
- 엘리트주의와 권위적인 태도에 관한 문제
- 경제발전위원회의 실수
- 특정직무 개발에 관한 문제

그는 결론적으로 전략적 실용주의 경제와 문화가 남긴 교훈을 8가지로 제시한다.

교훈 1: 경제발전위원회는 통합된 시스템이다.

교훈 2: Y이론적인 리더쉽은 전제조건이다.

교훈 3: 온 국민이 공감하는 비전의 전력

교훈 4: 성공적인 업무수행을 한다는 것은 자세히 하는 것이다.

교훈 5: 조직문화가 관건이다.

교훈 6: 싱가포르 최초의 경영학교로서의 경제발전위원회

교훈 7: 아시아의 관리방식과 서구식의 관리방식은 혼합되어 질 수 있다.

교훈 8: 문제는 기회이다.

에드가 샤인의 교수의 분석들을 제주도에 적용해 볼 때 제주지역 나름의 섬실용주의 특징과 해양개척주의 맥락의 의미를 검토해보고 재정립하는 데 많은 시사점을 던져준다.

5. 공동체적 대안의 구조모색

앞에서 논의한 공동체적 대안의 성찰-안에서는 실패했지만 의미 있는 경험과 밖에서는 성공했을 뿐만 아니라 평화적 공존의 모델을 제시한 경험-은 지금 여기에서의 공동체적 대안을 발전시키는 과제를 시사한다. 공동체 정신이 없다면 실용주의도 해양개척주의도 없으면 단순한 생존일 뿐, 생존에 근거한 비전창출은 아예 불가능하다는 것이 연구진의 기본 가정이다.

공동체적 대안의 과제는 두 가지 차원에서 논의가 가능한 데, 하나의 차원은 공동체적 대안이 포용해 나가야 할 가치가 무엇이겠는가를 고려하는 목표의 차원이며, 다른 하나의 차원은 공동체적 대안이 어떠한 과정을 거치면서 어떻게 이룩되어야 하는가를 고려하는 방법의 차원이다. 이러한 착안의 전제가 되는 것은 다음과 같은 두 가지이다.

공동체적 대안의 하나의 전제는 정치·행정체제와 민과의 관계가 평화롭게 유지·조정되는 연결기능을 추구하기 위하여 권력의 남용을 저지를 수 있는 정치·행정체제와 난동을 행사할 수 있는 민 사이에 (1) 건전한 생각을 가진 사람들 (2) 목표의 형성 (3) 공동체적 조직과 대안의 형성, 그리고 (4) 전체사회와의 연결이 있어야 한다는 생각이다. 정치·행정체제와 민 사이에 있는 이 네 개의 존재는 건전한 의식을 가진 사람 → 목표형성 → 공동체적 조직과 대안의 형성 → 전체사회와 연결로 진행된다. 우리의 경우 두레는 홍익사상, 집강소나 만민공동체는 위정척사·개화·동학사상이란 전체사회의 목표가 형성된 후에 나타난 대안이었다. 스위스의 게마인데를 제대로 승화시킨 힘은 신·구의 기독교사상의 공존이란 목표설정 위에서 가능했고, 이스라엘의 키브츠는 시오니즘사상이란 목표형성 후에 나타난 대안이었다. 그리고 이러한 사상은 당시의 어려운 상황의 극복을 위해 고민한 건전한 생각을 가진 인물들이 지혜를 모아 형성해 낸 사상들이다. 전체사회와의 연결은 공동체적 대안이 현실적인 적합성을 가지면서 민중적 차원의 사회변화-사회 밑바닥으로부터 올라가는 상향식 변화, 스스로를 조직하는 민중에 의해 일어나는 변화-를 추구함으로써 정치·행정체제 수준의 합

리화를 이룩하는 것이다. 우리의 경우 두레는 마을 단위와의 연결에 성공했고, 문화적 의의도 (농악의 개발) 대단했지만 정치·행정수준에서의 사회적 연결에 실패한 것으로 생각된다. 집강소나 독립협회는 민중적 차원의 사회변화를 추구했고 어느 정도 성공했지만 일본의 무력에 눌려 무너지는 경험을 가졌다. 스위스의 게마인데는 정치·행정, 사회·문화적 차원에서 이상적인 연결에 성공을 거두고 있는 것으로 보여진다. 이스라엘의 키브츠도 이스라엘 사회전반에서 고립되지 않고 정치적 사회적 수준에서 의미 있는 사회변화를 일으키고 사회전반을 위해 가치 있는 변화의 기능들을 수행하는 능력을 지닌 공동체로 평가된다.

또 다른 하나의 전제는, 공동체적 대안은 공동체정신의 재건이란 공동목표를 추구하는 데, 공동목표 중 의미 있는 가치는 (1) 직접적인 참여를 통해 문제를 인식할 것. (2) 평등한 관계를 모색하는 형평의 문제에 관심을 가질 것. (3) 상호의 자유가 존중되는 바탕 위에서 운영과 해결방식을 가질 것. (4) 사람이 사람을 목적시 하는 인본주의 정신을 키워 나갈 것 등이다. 공동체적 대안은 정치·행정체제가 국민의 관심사와 욕구를 잘 수렴하여 정당하면서도 지지를 누릴 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 따라서 공동체적 대안은 전체사회의 공익적 측면을 고려하게 되고 민주주의의 기본원리와 인본주의 원칙을 포용하게 된다. 첫째, 직접참여의 논리는 개인으로 하여금 득과 실이라는 점에서 고려해 볼 때 공동체에 참여하는 것이 이익이라고 인식하도록 유도하는 소극적인 측면과 공동체에 참여하는 것이 자신에게 보람과 공동체에 의미를 안겨 주는 적극적인 측면을 내포한다. 고도의 시민정신을 자발적인 참여가 자신을 주체적으로 인식하는 역할을 해줄뿐더러 이 참여의 힘이 공동체적 대안의 민주적인 활성화를 가능케 하는 근원이고, 민주적이며 효율적이고 개방적인 정치·행정체계의 정당한 권력행사를 제공하는 근본이라는 인식에서 시작되는 것이다. 두레나 집강소 그리고 만민공동체가 어느 정도 성공할 수 있었던 비결도 자발적 참여의 구조를 어느 정도 활성화시킬 수 있었기 때문이고, 게마인데도 키브츠도 성공한 가장 근원적인 힘이 자발적이고 헌신적인 참여의 구조를 갖추었기 때문이다.

둘째, 불평등한 것을 시정하기 위하여 사회의 형평에 관심을 가져야 한다. 경제적 측면에서 공유와 사유의 조화를 통해 평등한 경제적 기반을 구축해야 공동체의 자족성과 질서가 잡힌다. 사회적 측면에서도 공평하고 평등한 인간관계 위에서 공동체조직이 튼튼해질뿐더러 공유하는 가치체계가 확립되고 연대의식과 유대감이 성장하여 공동체의 힘이 살아나고, 구성원끼리 불평등한 관계를 가질 때 공동체조직은 와해된다. 두레, 집강소 그리고 만민공동체는 이 점에서 의미 있는 노력을 했으며, 게마인데와 키브츠도 이러한 형평의 원리를 구현했기에 사회운동이 될 수 있었다.

셋째, 개인의 자유를 신장하는 방향으로 민주적인 운영방식을 키워나가야 한다. 역사 속에서 개인의 자유를 억압하는 정치·행정체제를 많이 볼 수 있는 데, 자유의 역사 전통을 키우지 않은 채 평등사회로 전환한 공산주의 경우가 그렇다. 상호비판의 제도화는 공동체가 설정한 기준을 자발적으로 따르게 하고, 목표를 자율적으로 실천하는 데 기여한다. 상호비판의 중요한 목적은 구성원들에게 공공정신 곧 공동체정신을 불어넣고 독선과 이기주의에 맞서 싸우도록 하여 책임 있고 자율적인 시민으로 키우는 데 있다. 두레, 집강소, 만민공동체는 나름대로의 민주적인 운영을 관철했다고 평가되나 개인의 가치보다 집단의 가치를 중시하는 집단주의적 성향이 강했으므로 개인의 자유신장에 한계점이 있었던 것으로 생각된다. 게마인데는 개인의 자유신장에 모범을 보여주었으며, 이스라엘의 키브츠는 어느 정도 개인의 자유신장에 기여하는 반면 억압적인 경우도 있었다.

넷째, 공동체적 대안은 사람을 목적시 하는 인본주의를 키워나가야 한다. 참여와 형평과 자유의 가치의 신장은 공동체를 통하여 가능하다. 따라서 공동체 의식은 사람이 사람다움을 키워주는 인본주의를 성숙시키는 방향으로 연결되어야 한다. 공동체는 인간의 존엄성을 재천명할 건정성에 이르는 길 가운데 하나라고 생각된다.⁷¹⁾ 때론 공동체가 통치자의 지배방식으로 조장 악용되는 경우도 허다하고, 때로는 공동체적 전통이 수단화될뿐더러 날조화되는 사례도 많다. 이러한 오염에서 공동체 개념을 세척시키는 길은 인간주의 추구에 있다.⁷²⁾ 두레는 홍익인간에 대한 민중적 대답이었고, 집강소는 인내천 사상이란 인본주의의 표현이었으며 만민공동체는 만민평 등의 민주주의를 추구한 인본주의의 구현이었다는 점에서 의미 있는 것이었다.

네 개의 과정과 네 개의 목표를 구성하면 16개의 공동체적 대안이 과제가 표1에서와 같이 설정된다.

표. 1 공동체적 대안의 과제

71) Paul Goodman, Utopian Essays and Pratical Proposal, New York : Vintage Book(1964), p. 22.

72) Erich Fromm, The Sane Society, New York: Holt, Rinehart and Winston (1965), p. 320.

목표의 차원 과정의 차원	참여의 문제 (자발적 참여)	형평의 문제 (불평 등의 시정)	자유의 문제 (평화적해결방법)	인본주의 문제 (인간을 목적시)
건전한 생각을 가진 사람	1	2	3	4
목표의 형성	5	6	7	8
공동체 조직과 대안의 형성	9	10	11	12
전체사회와의 연결	13	14	15	16

표1에서 공동체적 대안을 생각하는 사람은 자발적으로 참여하여 (1) 부당하게 낮은 자의 편에 서서 (2) 평화적으로 문제를 해결하는 문제를 풀어 나가고 (3) 그 결과 물질적 이득도 얻지만 인격적 성숙을 추구하는 사람들이다(4). 공동체조직과 대안의 형성은 건전한 생각을 가진 사람들의 목표에 의해 탄생해서 (9) 공동체 내의 불평등을 시정하고 (10) 조직내의 민주적인 운영을 관철하고 (11) 그 결과 생산성의 제고로 이득도 얻고 (12) 공동체 조직이 사회적으로 존경을 받을뿐더러 위신을 얻게 된다. 이러한 과정을 거쳐 자란 공동체조직은 전체사회의 참여의 구조와 연결시키는 노력을 하고 (13) 사회전체의 불평등의 시정을 추구하고 (14)사회전체에 민주적이고 평화적인 해결방식을 제공하여 민중들에게 비판과 반대의 길을 열어 주고 (15)민중을 수단시하는 것을 방어하여 민중을 목적시하는 방향으로 가도록 한다.(16)

이렇게 정리해 볼 때 정치·행정체제와 민중의 평화로운 관계를 형성해 보자는 공동체적 대안의 과제는〈지금 여기에서〉 어느 정도 가능한가의 문제가 남는다. 우리의 두레, 집강소, 만민공동체는 공동체적 조직과 대안을 형성하여(9,10,11,12) 전체사회와의 연결을 나름대로 실천하다가 실패했다. 과거의 실패의 경험 속에서 현재의 대안이 잉태된다. 공동체 대안에 대한 겨레의 꿈은 간직되어야 하고, 몇 차례에 걸쳐 실패한 역사에 비추어 볼 때, 처음으로 공동체적대안은 실천해야 할 과제이며, 키브츠나 게마인데의 모델에 흡사한 공동체적 대안이 모색되어야 한다. 우리의 시대에 기술과 관료화와 물질만능이 지배하는 삶의 공허함을 극복하기 위해서 우리는 새로운 형태, 즉 실패한 과거의 이상에 기대어 현대적 갈등을 포용하면서 민주적 이상을 키울수 있는 공동체적 대안의 과제를 실천해 나가야 한다.

Ⅲ. 결론 : 제주도의 적용

이 글은 어디까지나 작은 나라나 섬나라가 찾는 공동체대안에 대한 탐색을 통하여 제주 공동체적 대안의 구조와 방향을 찾는 기초작업으로서의 보고서이다. 따라서 본 고서는 제1장의 이론적 분석들에 입각할 때

- (1) 제주도가 갖고있는 섬실용주의를 체계화시켜 생존하면서 지방화의 문제해결의 틀을 만들어 나갈 수 있느냐 하는 일, 필진의 용어로서는 해양 관용성의 생존 전략을 제시해 보는 일이다
- (2) 제주도가 모색하는 해양개척주의를 체계화시켜 세계화의 문제해결의 틀을 정립해 나가는 일, 필진의 용어로는 해양관용성의 비전창출 전략을 제시하는 일이다.
- (3) (1)과 (2)를 연결시키고 구체적으로 해결하는 틀로서의 협동적 패라다임(Collaborative Paradime)를 제시하고 실천하는 일인데, 필진의 용어로는 협동적 섬통치(Island Goverance)를 위한 협동적 리더쉽의 구축이라 할것이다.

1. 해양관용성의 생존전략 (Survival Strategy)

제주도의 경우 민선지사 2년 6개월을 회고해 볼 때 제주도는 自尊의 哲學으로 행정을 운영해 온 것 같다. 그 특징을 대략 살펴보면 다음과 같다.

1) 역사적 자존의 맥락에서 제주고대사 정립을 시작했고 현대사문제 역시 접근하고 해결하려고 그 토대를 닦아 왔다.

2) 경제적 자존의 맥락에서 제시한 것은 세가지였다. ① 「주식회사 제주」를 표명했는 바, 「먹는샘물」개발, 감귤산업의 재정비등 그 토대를 닦아왔다. ② 「정보의 섬」을 표방함으로써 정보화의 시대해 대비해 왔으며 미래산업에의 탐색을 해왔다. ③ 「관광산업의 부흥」을 기하고 국제회의 산업의 목표 정립을 위하여 컨벤션 센터의 건립을 추진하고 시작하였다.

민·관 합동의 컨벤션센터는 관광산업의 체계화와 국제회의산업의 맥락에서 볼 때, 제주도의 정서와 맥락에서는 빠르기 때문에 반대여론이 있었다고 본다. 그러나 우리나라 전체적으로 볼 때 서울을 빼놓고는 제주도가 국제회의를 많이 유치할뿐더러 빼

어난 경관과 시설현황과 목표정립을 위해서는 적절한 것이라고 본다.

아시아적 기준에서 볼 때, 오키나와가 1987년에 민·관 합동으로 지었다는 점에서, 제주도의 컨벤션센터보다 10년이상 늦었지만 제주의 컨벤션센터는 전망이 있다. 우리의 목표는 싱가포르나 홍콩처럼 컨벤션센터를 고부가가치의 국제회의 산업의 방향정립의 차원으로 추진하고자 한다.

싱가폴의 컨벤션센터의 건립으로 「국제회의산업」으로 방향을 잡은 것이나, 홍콩의 중국반환으로 모든 자본이 빠져나가서 경제가 흔들리다가 중국의 본토의 큰 국제회의가 홍콩으로 몰려드니까 자본이 홍콩으로 몰리고 경제가 다시 살아나는 것 역시 「국제회의산업으로서의 홍콩」의 위력을 보여주는 것이다.

이러한 맥락에서 「제주의 컨벤션센터」의 건립은 우리의 힘으로 만들뿐더러 「국제회의 산업으로서의 제주」의 목표설정을 가능케 할 것이며, 20억 아시아의 중심지로 나갈려는 구상을 가능케 할 것이라 믿는다.

3) 문화적 자존의 맥락에서 「섬으로서의 자존」을 정립하기 위하여 4개 성장회의와 섬문화 축제(World Island Festival)을 준비해 왔다.

제주도는 섬지역이기 때문에 제주에 맞는 모형이 필요하다는 차원에서 제주대학교가 만든 「제주형 복지 모형」을 받아들여 골고루 잘사는 「번영하는 제주」를 위한 복지정책을 시행해 나가고 있다.

4) 환경적 자존의 맥락에서 섬에 맞는 환경체제의 정립을 위해 그 실천프로그램으로 환경지표화의 방향제시 등을 하였다.

5) 행정적 자존의 맥락에서 제주도가 지방정부이긴 하지만 국제관광지로서의 면모를 갖추어나가기 위해서는 주민위주의 서비스 행정체계를 갖추었다고 생각 ---- 결제 없는 행정, 품질행정 등을 도입하고 체계화시켜왔다.

진단의 결론으로서 행정은 모든 것을 종합하되 주민과 행정이 공동으로 문제를 해결하도록 도와주는 것이자 지역의 생존하면서 21세기 비존을 만들고 정책프로그램을 제시하는 것이 임무라고 본다.

이러한 맥락에서 도정 2년은 단기적으로는 생존의 전략을 모색했다면 장기적으로는 비존의 전략을 창출해 보려는 몸부림이었다. 비존창출을 위해 나는 「no visa, 전지역의 면세지역으로서의 구상」을 정부에 건의하였다. 이러한 구상은 세계적 관광지는 세가지로 기본적으로 해결해야 하는 데 하나는 물이 좋아야 하는데 그것은 세계최고의 수준이다. 둘은 음식이 좋아야하는데 그것은 개발해 나가면 된다. 셋은 물가이다. 물가는 세계적으로 비싼 곳 중에 하나가 제주인데 이것을 근본적으로 잡는 것이 「no visa」 전지역의 면세지역이다.

2. 21세기를 준비하는 비존(Vision making Strategy for 21st Century)

1) 해양관용성의 생존 전략 :

고립시대에서 연대시대로의 철학 (Toward Solidarity Philosophy and Strategy)

나는 지난 봄 3개섬을 순방하면서 섬을 「왜 우리는 만나는가? 각 섬은 21세기를 어떻게 준비하는가? 그리고 제주는 왜 섬과 손을 잡고 세계의 모든 섬을 제주에 불러 모으는가?」 하고 스스로 물어 보았다.

그것은 섬이 혼자만을 강조하는 것이 아니라 「더불어 일을 해야 한다는」 연대 (Solidarity)의 전략을 창출하는 협동적 패러다임이라는 생각이 들었다.

1997년 열린 4개섬의 관광정책 포럼」은 태평양 지역의 섬들간의 연대(Pacific Solidarity)라면, 1997년의 세계섬학술회의와 세계섬학회의 창립은 학문적 연대라 할 수 있으며, 1998년에 개최될 세계섬문화축제는 문화적 연대를 말하는 것이라고 보여진다. 이는 해양관용성의 철학을 근거로 섬의 유엔을 만들어가는 협동적 패러다임의 실천이라고 말할 수 있을 듯하다. 이것이 내가 말하는 21세기를 위한 「연대의 철학이며 전략」의 구상이다. 때문에 섬축제도 제주도의 르네상스를 위한 출발점으로 남기 위해 문화적인 측면에서 세계섬올림픽 (World Island Olympic)와 연결시키며, 아일랜드 비엔날레, 아일랜드 음악제(Sound of Island) 등의 프로그램을 만들어 나가는 계기로 삼아야 하리라 본다.

2) 해양 관용성의 비전창출전략(Ocean Tolerance Strategy for Vision-Making)

나는 동양의 섬과 서양의 섬을 영향하는 기회를 많이 가졌다. 그런데 섬들은 나에게 숙제를 주었다. 그것을 풀려고 했다. 일본이라는 섬은 <자기 것>을 키우면서 <남의 것>을 자기 것으로 만들어서 성공했다. 싱가포르라는 섬은 <자기 것>에다 남의 것을 잠뽕해서 <Singapore Pragmatism>을 만들었다. Taiwan은 <자기 것>을 키우면서 <외국에 화교를 풀어서> 연대를 이루었다. 그래서 Taiwan은 고립속에서 이러한 연대로 생존에 성공했다. 여기서 나의 숙제가 풀리기 시작했다.

그것은 <관용의 철학 : Philosophy of Tolerance>이라고 생각했다. 그것은 <자기 것>을 바로 세우면서 <남의 좋은 것>도 자기 것으로 만드는 것이다. 그것은 <제주적인 것>을 세우면서 <남의 것>을 포용하는 해양 관용성의 철학이다. 여기에서 제주도 나름의 것을 토대로 비전을 창출해 나갈 수 있는 근거가 정립되며, 그 전략이 각

분야 별로 나타난다는 것이 이 책의 내용이라고 할 수 있다.

3) 섬통치를 위한 협동적 패러다임 (Collaborative Paradigm for Island Governance)

지금 우리는 21세기를 눈앞에 두고 있다. 그런데 앞에서 행정은 <아름다움을 추구하는 종합예술>이라고 말했다. 바로 이 행정이 관용성의 철학에 근거한 섬발전 모형과 관용성의 전략을 예술적으로 성사시키는 힘이 되어야만 한다는 것이 이 연구의 결론이다. 협동적 리더십이 있어야만 섬이 그 나름의 섬 실용주의와 섬의 개척주의를 결합시켜 문명화된 사회로 나아갈 수 있다는 것이라고 할 수 있다. 이제 이러한 과제를 부록 1 : 섬통치를 위한 패러다임과 부록 2 : 섬발전모형의 정립과 관용성 전략으로 정리하여 제시함으로써 이 글을 맺고자 한다.

부록 1 : 섬통치를 위한 협동적 패러다임

Vision Time	누가 (주체)	무엇을 (정책)	어떻게 (방법)	왜 (철학)	어디로 (지향점)
과거	재벌	생존정책	농촌공동체적 논리와 체제	섬 실용주의의 생활화	☆삼무·삼다 등의 농촌공동체
오늘	지방정부+ 시민단체	생존과 비전의 창출과제	공동체적대안의 정립문제	1) 섬실용주의의 정립 2) 행양의 관대 3) 해양개척주의의 모색	국제관광지로의 전환
내일	실용주의적 정부 (섬주민+재벌+제주기업)	1) 국제회의산업 2) 평화의 섬 3) 첨단산업 4) 중계무역 5) 생명산업	☆민관협동 (collaborative leadership) ☆쌍방교류체제 (Lateral communicative system ☆섬정보체제 (Island Information System)	해양적 관용성 + 해양개척주의 (Pragmatism)	☆ 아시아의 중심 → 세계의 중심 ☆ 평화와 외교 지역으로서의 제주도 ☆ 첨단산업으로서의 제주 ☆ 컨퍼런스사업으로서의 제주 ☆ 생명산업으로서의 제주 ☆ 중계무역지로서의 제주

표2 : 섬발전모형의 정립과 관용성 전략

영역 \ 시간	생존전략('97~'2002)	비전창출의 논리 ('2002~미래)
1. 역사정립의 과제 (질문 1)	<ul style="list-style-type: none"> ● 제주사정립(고대사 및 현대사) ● 역사유물의 발굴과 보존 (선사시대의 역사유물 및 그이후 역사유물) ● 역사의식의 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> ● 역사의식의 승화 및 공유
2. 제주산업구조의 과제 (질문 2,3,4)	<ul style="list-style-type: none"> ● 1차산업의 고품질화 생존 및 기반 구축 ● 국제회의 산업의 기반구축 ● 생명산업이나 첨단산업의 유치기반마련 ● 국제관광지로서의 위상정립 	<ul style="list-style-type: none"> ● 국제회의 산업의 중심지 ● 국제관광지로서의 위상확보 ● 중계무역의 준비와 기반마련 ● 대규모연구단지 조성 ● 생명산업 및 첨단산업의 성숙화
3. 지역정치 지방화와 세계화 (질문 5)	<ul style="list-style-type: none"> ● 지구당에서 공천권 행사 ● 지방의외의 권한과 역할강화 ● 지역정책의 결정권 확대 ● 지역협상능력의 향상 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지방정치의 독자적 영역확대 ● 외교도시로서의 위치 정립 ● 유엔기구의 유치 ● 지역자치체(Region State)의 지향
4. 행정체계의 지방화와 세계화 (질문 6)	<ul style="list-style-type: none"> ● 중앙의존적(계층적) 행정의 폐해 공개 ● 기초-광역-중앙정부 간의 불균형 시정 ● 지방행정의 지방화 (운영규칙의 개발 등) ● 실질적 민관협동체제의 확대 ● 직업공무원제도의 도입 ● 시민과 행정의 공동문제해결능력 ● 품질행정체계확립 ● 4개시나 제주직할시로의 개편 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기초- 광역- 중앙정부간의 권한 균형 ● 지방 행정자율화원리 정착 ● 시민조직의 연대와 활용 ● 직업공무원제도의 활성화 ● 비정부조직의 체계화
5. 사법체계의 지방화와 세계화 (질문 7)	<ul style="list-style-type: none"> ● 경찰조직의 지방화 ● 잘못된 법률의 폐지 및 개정 ● 조례결정권 범위 확대 ● 공평한 법률집행의 정착 ● 종합발전지원법의 확립 	<ul style="list-style-type: none"> ● 법원·검찰조직의 지방화 ● 군사·외교·안보 분야 이외의 법률 제정권

시 간 영 역	생존전략('97~'2002)	비전창출의 논리 (2002~미래)
6. 사회의 지방화와 세계화 (질문 8)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회교육영역의 자율화 • 사회영역에의 지원확대 • 실질적 시민참여의 확대 • 자원실시체제 확립 • 시민의 정책발의권 및 소환권 확립 • 제주형 사회복지의 점진적 제도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회운동의 제도화 • 제주형 사회복지제도의 정착
7. 문화예술의 지방화와 세계화 (질문 9)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화예술영역의 자율화 • 문화예술영역의 지원확대 • 교육영역의 자율화 • 문화예술이벤트 사업의 정립 • 예술장르의 세계화추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육자치의 성숙화 • 지역문화의 성숙화 • 다문화주의의 포용 • 예술의 성숙화
8. 발전철학의 정립 (질문10)	<ul style="list-style-type: none"> • 해양적관용성 철학의 정립 • 섬실용주의 정립과 체계적 적용 • 해양개척주의와 섬연대의 추구 • Eco-Islandism의 정립과 환경지표의 체계화 및 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양관용성의 생활화 • 섬실용주의의 제도화 • 해양개척주의의 제도화 • Eco-Islandism의 성숙화와 환경지표의 일상화

부록 1

From: Dr. Chang-Hoon Ko
Research Center for Islands
Ara 1-dong, Cheju City
Rep. of Korea, 690-756
Tel: (064) 54-2936
Fax: (064) 56-2968
E-mail: kohch@cheju.cheju.ac.kr

To:

Hello!

My name is Dr. Chang-Hoon Ko and I am the founder of the Research Center of Islands on Cheju Do (Cheju Island), Korea. I would like to request your participation in a survey my research center is conducting on island development. The goal of the survey is to obtain information that will help us form a model for understanding and addressing the problems, special concerns, and necessary issues involved in island development. The information that we gather from you and your colleagues around the world will be invaluable in helping us create the tools for our own island's development.

The information we are requesting from the questionnaire is extensive, and we realize that your time is precious and valuable. Therefore, for your participation in and completion of this survey, my research center will pay you \$500 U.S. dollars. We will need to have the completed survey returned no later than June 30, 1997.

The criteria and conditions of participation and completion are as follows:

- 1). In order to gain as clear an understanding of your island's unique situation and circumstances as possible, we will need at least one full page of responses for each section of each question.
- 2). If you are not currently living on an island, we request that you apply the questions to a developing island of your country.
- 3). If you have any questions regarding any aspect of this survey, whether concerning the questions and/or issues or regarding participation in this survey, please do not hesitate to contact me. You may also address any questions to my associate, Young-Hoon Kang, by e-mail at younghoo@cheju.cheju.ac.kr.

I thank you for your cooperation and assistance. In these days of globalization, a network of common minds working for common goals is crucial. We look forward to hearing from you soon.

Sincerely,

Dr. Chang-Hoon Ko

Question 1A: Efforts at Understanding Ancient Cheju's History

More than five thousand years ago, Cheju island was known as *Tamnakuk (county)*. This was later changed to *Tamnakun* during the Koryo period, which started in A.D 938. Althroughout, this island has endured multiple invasions by foreign countries such as the Mongolians,

the French and the Japanese. Three monuments have been erected around the island in memory of the intrusion of each of these countries. *Hangpaduri*, *Samuisambi*, and *Mansaedongsan* are memorial sites dedicated to the Mongolian, the French and the Japanese invasions, respectively. Cheju Islanders have tried to bear this history of oppression as it is necessary for understanding themselves and identifying what is uniquely Cheju. Cheju Island has made efforts to define the history of Cheju, especially during the *Tamna* period which is largely unknown because of a lack of historical records.

Thus, if your island has a similar history, we ask that you please share any advice and comments regarding the management and maintenance of similar historical sites in your island. And if perhaps your island's history is not similar, then any information on the handling of any historical monuments in general would be appreciated. Please include the answers to the question below.

1A-1. Who maintains these old monuments and how does the island as a whole build a sense of identity from these monuments?

1A-2. In maintaining and managing these historical sites and building identity, what problems do you encounter and of what nature are those difficulties?

1A-3. How does your island use these historical sites as a method of attracting tourists?

1B. In modern times, Cheju has suffered many disasters as well. Ironically, during a time of peace following WWII, Cheju experienced one of the worst such events it has ever known. During the American occupation from 1945-48, thirty thousand people out of the two hundred

and eighty thousand living on the island were killed during a massive rebellion known as the April 3rd Uprising. The high number of deaths has proven to be an enigma in Cheju island history. Various groups, which include the media, are still trying to understand exactly how nearly thirty thousand people were killed during this revolt.

1B-1. Who is managing your island's *modern* historical monuments?

1B-2. What problems do you encounter during the maintenance and management of these newer sites?

1B-3. Also, how do you utilize these modern sites as a means of promoting tourism to the island?

Question 2. Up to 1980, Cheju Island's economy depended mainly on the agricultural and fishing industries. Since then, Cheju has been relying on the tourist industry. The 1994 contribution rates to the GNP for the primary industry vocations were 31.5%; for the secondary industry, 5.1%; and for the tertiary, 63%. There are two main problems for Cheju Island's industrial structure: 1) Cheju Island depends too heavily on the tourism and orange industries, and 2) Cheju Island does not have enough industries advanced enough for the 21st century, and thus lacks the capacity for luring those with higher education. However, Cheju Island is working toward improving existing industries, as in through improving the quality of it's oranges..

2-1. What is the percentage of primary industry in your area, and are there any special policies for your primary industries?

2-2. What kinds of problems do you have in your primary industry?

2-3. Please give us examples of how your island has used the primary industry as tourism resources.

Question 3. The Industrial Structure of Cheju Island and Tertiary Industry

Cheju Island has depended on the tourism industry since 1986, but there are several problems. First, most of the tourism is passive rather than active in that there are few activities for tourists beyond the viewing of the natural scenery. Second, 95% of the tourists are domestic, and only 5% are foreign. Third, the Cheju international tourism policy targets only Japanese and Taiwanese tourists. Furthermore, Cheju has only four international air routes connecting Cheju with Japan. Therefore, Cheju Island plans to add more air routes, and is also planning to build a convention center that will be completed by the year 2000.

3-1. If there is a convention center in your area, please tell us how and for what it is used, and what advantages, both for tourism and for the general community, are associated with it.

3-2. If there is a convention center in your area, what are its positive and negative economic effects?

3-3. Does your area use its convention center as a tourist magnet? To what extent is the center used by tourists, and how is it used to draw tourists?

3-4. Please tell how your island can be accessed by international tourists (airplane, ship, etc.).

3-5. Please tell the advantages and disadvantages of your island's international accessibility.

3-6. If your island has an international airport and/or harbor, who were the primary investors?

3-7. What additional problems are there in your area concerning the convention center and the accessibility of your island to international tourists?

Question 4. The Industrial Structure of Cheju Island and the Secondary (Manufacturing) Industry

As we have depended largely on the orange and tourism industries, Cheju has a dysfunctional industrial structure.

4-1. What is your island's main secondary industry?

4-2. Are there any problems involved with the secondary industry?

4-3. How does your area use the secondary industry for tourism?

Question 5. Localization and Internationalization of Local Government's Politics

5-1. How much independence does your local government have from the central government in local policy-making processes and in problem solving?

5-2. When did your island gain local government autonomy? What are the advantages and disadvantages of your island's autonomy?

5-3. Does your island have its own political party? If yes, how strong is the support from the citizens? How well are the interests of local citizens represented to the local government?

Question 6. The Localization and Globalization of Administrative Structures -- the Established Local Government's Structures and Total Administrative Management

Cheju Island elected its first local legislators in 1991 and its first governor in June of 1995, and thus created local government tasks and systems. However, as the Korean central government still does not empower the local government, we have to motivate the citizens into participation in order to make the administration effective. For instance, we must set up a personnel resource committee for the hiring of local public servants, endorse team building for managing Cheju Island's own tasks and works, set up a conflict negotiation team for resolving conflict between Cheju's legislators and governor, and make more considerations for total quality administrative management.

6-1. What is your island's relationship between local and central government in administrative functions and in financial distribution?

6-2. What are the advantages and disadvantages of both elected and appointed government officials for developing your island? Which is in your island's best interests?

6-3. Please tell us about your island's financial independence with local

funds -- how much freedom and input do you have in spending, fund allocation, and so forth?

6-4. Please tell us your island's future policies and the related tasks that must be implemented in the near future.

Question 7. Localization and Globalization of Judiciary Structure

Cheju Island aimed to create its own development policies in 1993 based upon 1992's Chejudo Special Development Law, which was drafted to address the problem of the lack of representation of Cheju Island citizens. Since the establishment of the Chejudo Special Development Law, however, specific policies have not yet been targeted as the law is not sufficiently policy oriented. Therefore, Cheju Island must amend this law to fit in with Cheju's intended development in the future.

7-1. How long has your island's local government had the right of law establishment and ordinance?

7-2. Does your island have special laws that are geared toward goal planning for the island?

7-3. Are your island's policy-making and judicial systems independent from the mainland's policies and laws?

7-4. How have your judiciary and law systems affected your island's tourism policies?

Question 8. Collaborative Leadership

Cheju Island's local government still depends too heavily on the central government. Citizens' participation in the processes of local government can help reduce this dependency.

8-1. How does your island encourage and make use of citizen participation in local government?

8-2. Please tell us about your island's citizen participation -- how much do public and private groups contribute to your island's decision making processes and how much influence do they have in these processes?

8-3. Please give us several examples of your island's citizens groups' activities and contributions to local government.

8-4. Please tell us something of your island's welfare system -- what are its effects on the local citizens and how do they react to these?

Question 9. Globalization and Localization of the Arts

Cheju Island is trying to develop and preserve local culture, and is also reaching outwards, one example being the hosting of an Asian-Pacific Film Festival held in 1996, and the World Island Festival being planned for August 1997.

9-1. How is your island trying to preserve local traditional arts?

9-2. Does your island target the arts in developing tourism?

9-3. Please tell us if your island has gymnastic facilities.

9-4. Please tell us about your island's art education efforts and facilities.

9-5. How many of your local people with higher education are leaving the island? Has any research been conducted to determine why, and if so, what were the conclusions? Have there been any special policies implemented in order to encourage them back?

Question 10. Developmental Model Based on Philosophy of Unique Local Identity

10-1. Please tell us about your island's developmental philosophy and model.

10-2. Please tell us your island's short and long term developmental plans.

10-3. Please tell us the problems your island encountered and/or expects to encounter during the setting up and implementation of the long and short term plans.

10-4. How much consideration is given to the preservation of the natural environment as your island undergoes development? What considerations are made? How much influence do citizens' special interest groups have in the preservation of the island?

연구진

연구책임자 / 제주대교수	고 창 훈
미국 / 라번대학 교수	레이가르보
일본 / 류큐대학 교수	시마브끄르 준
캐나다 / 빅토리아대학 교수	윌리엄 닐슨
미국 / 하와이대학교 교수 한미관계연구소장	짐 손
제주대 강사	강 영 훈